


CA1
YC13
-87F25

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto



CA1
YC13
- 87F25

Report of the

Standing Senate Committee on

National Finance

FEDERAL POLICY ON POST-SECONDARY EDUCATION

Chairman

The Honourable Fernand-E. Leblanc

Deputy Chairman

The Honourable William M. Kelly

Second Session

Thirty-third Parliament

March 1987



© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YC13-332/1-01

ISBN 0-662-55086-2

Order of Reference

On Thursday, September 26, 1985, the Senate resolved:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the activities of the Government of Canada in its financial support of post-secondary education and vocational training; and

That the Committee have power to engage the services of such professional, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the said examination.

Members of the

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE**

(as of December 16, 1986)

**The Honourable Fernand-E. Leblanc, Chairman
The Honourable William M. Kelly, Deputy Chairman
and
The Honourable Senators:**

**R.J. Balfour
Michel Cogger
Anne C. Cools
Louis de G. Giguère
Stanley Haidasz
Henry D. Hicks**

***Allan J. MacEachen or Royce Frith
Lorna Marsden
*Lowell Murray or C. William Doody
Jean-Maurice Simard
John B. Stewart**

**Ex officio Member*

Note: The Honourable Senators Bosa, Corbin, Davey, De Bané, Doody, Flynn, Kenny, Kirby, Le Moynes, MacDonald (Halifax), Macquarrie, Marshall, Murray, Pitfield, *Roblin, Sherwood, Sinclair, Stewart (Prince Albert-Duck Lake) and Turner also served during the First and Second Sessions of the Thirty-third Parliament.

Table of Contents

	Page
Summary of Conclusions and Recommendations	ix
Foreword.....	xiv
Acronyms.....	xvii
Studies referred to in this report.....	xviii
 Chapter 1: History	 1
 Chapter 2: Established Programs Financing.....	 11
Introduction.....	11
Negotiations of the Established Programs Financing Arrangements.....	13
Established Programs Financing: 1977	16
Changes to EPF: 1982.....	20
Changes to EPF: 1984.....	24
Changes to EPF: 1986.....	25
Federal-Provincial Consultation.....	27
An Assessment of EPF.....	31
 Chapter 3: Equal Opportunity to Higher Education	 35
Introduction.....	35
The Extent of Participation	38
Provincial Dimension.....	42
Accessibility for Low-Income Canadians	43
Conclusions	48
 Chapter 4: Research and Excellence.....	 51
Introduction.....	51
The Underfunding of Research	52
The Deterioration in the Quality of Research.....	58
Conclusions	64
 Chapter 5: Selected Topics	 67
Introduction.....	67
Foreign Students.....	67

Student Financing	70
Accountability	73
Faculty Renewal	77
Conclusions	83
Chapter 6: Review of Some Recent Reports on PSE.....	85
Introduction.....	85
Organization for Economic Cooperation and Development Report	85
Bovey Commission Report.....	86
Johnson Report	87
Canadian Association of University Teachers' proposed PSE Financing Act.....	89
Macdonald Commission Report.....	90
Nielsen Task Force Education and Research Study Team Report	91
Conclusions	91
Chapter 7: Conclusions.....	93
Introduction.....	93
Essential Issues	94
(1) Accessibility	94
(2) Accountability and the Established Programs Financing Legislation.....	94
(3) Excellence in Research.....	98
(4) Student Financing.....	100
(5) Provincial Responsibilities	100
The Complete Package.....	101
Appendix: Witnesses Who Appeared Before the Committee.....	105

LIST OF TABLES

	Page
Table 2.1 Eligible Operating Expenditures and Total Federal Contribution under the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Acts, 1967 and 1972 for Canada, 1967-68 to 1976-77	12
Table 2.2 Federal Transfers for Post-Secondary Education and Health under the Established Programs Financing (EPF) Arrangements.....	17
Table 2.3 EPF/PSE Fiscal Transfers as a Percentage of Provincial Operating Grants to Universities and Colleges	18
Table 2.4 Transitional Adjustment Payments under the Established Programs Financing (EPF) Arrangements 1977-78 to 1981-82.....	21
Table 2.5 Federal Transfers to the Provinces for Post-Secondary Education under the Established Programs Financing (EPF) Arrangements	22
Table 2.6 Compensation Paid to All Provinces by the Federal Government for Termination of Revenue Guarantee 1977-78 to 1981-82.....	24
Table 2.7 EPF Transfers for Post-Secondary Education during the "6 & 5" Program 1983-84 to 1984-85	25
Table 2.8 Projected Growth of EPF Transfers 1986-87 to 1990-91 under Bill C-96.....	26
Table 3.1 Post-Secondary Full-Time Enrolment (excluding Foreign Students) and Participation Rates by Sex 1960-61 to 1985-86.....	39

Table 3.2	Post-Secondary Enrolment Directly from High School as a per cent of High School Graduates by Sex, for Canada 1978-79 to 1985-86	40
Table 3.3	Post-Secondary Enrolment Directly from High School as a per cent of High School Graduates, by Sex, by Province 1979-80, 1982-83, 1985-86	44
Table 5.1	Average Tuition for Full-Time Students by Province 1985-86	68
Table 5.2	Full-Time Teachers in Canadian Universities by Rank for Selected Years 1965-66 to 1983-84	78
Table 5.3	Age Distribution of Full-Time Canadian University Teachers for Selected Years, 1968-69 to 1982-83	79

SUMMARY OF CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Chapter 2: Established Programs Financing

The Committee does not support the action of any province in redirecting money transferred to it in respect of post-secondary education despite the legal right of each province to do so. However, we believe that there should be no retroactive penalty for such action. (p. 19)

In our view, as long as Parliament authorizes the unconditional transfer of money to the provincial governments and the provinces retain constitutional responsibility for post-secondary education, it is most unlikely that meaningful dialogue on post-secondary education will ever take place. (p. 30-1)

In the Committee's view, EPF may be a success as a financial program, but there is no way to determine its effectiveness as a program designed to support post-secondary education in Canada. (p. 32)

The Committee believes that EPF has been a destabilizing influence on federal-provincial relations because it encourages the two levels of government to blame one another for deficiencies in the levels of financial support to post-secondary education. (p. 32)

It may be that the principal error of the federal government in establishing EPF was its reliance upon one omnibus piece of legislation to address both the financial balance of the country and the generation of a high quality post-secondary system, while at the same time recognizing the constraints of the Canadian constitution. (p. 34)

Chapter 3: Equal Opportunity to Higher Education

The Committee concludes that accessibility to college and university in its aggregate form is not a problem of national dimension. (p. 41)

The Committee believes that the issue of accessibility is a distributional matter and therefore the focus should be on ensuring that there be fair access to higher education for adults, native peoples, the

handicapped, and low-income groups, and furthermore that fair access should not be encumbered by provincial borders. (p. 42)

The Committee believes that when a student is unsettled or lacks the motivation, educational costs often are stated as the reason for dropping out after high school. (p. 47)

The Committee is also convinced that even if tuition fee levels fell to zero, the percentage of high school graduates who fail to go to college or university would not be affected substantially. (p. 47)

Improving accessibility for people from lower-income families and facilitating re-entry for adults cannot be achieved by massive federal transfer programs like EPF. Rather, these problems are dealt with by programs aimed at specific problems. (p. 48)

Student aid programs will have only a marginal effect on participation by children from lower-income families. In order to increase their participation, programs would have to be targeted to helping them much earlier in their educational careers. (p. 49)

Chapter 4: Research and Excellence

The Committee believes that the overhead costs of research must be financed adequately; it recommends that the budgets of the granting councils be increased to meet this need. (p. 56)

The universities are so disproportionately dependent on provincial grants that increasing the proportion funded by granting councils probably would be a positive step. The Committee believes that this is to be preferred because funding through granting councils is determined on the basis of quality, a criterion which we believe should receive greater attention in determining the overall level of university funding. (p. 56)

The Committee thinks that the Canadian Association of University Business Officers' study on the overhead costs of research is a very useful contribution to the determination of the value of the overhead costs and could be used as the basis for developing a formula for funding the overhead costs. (p. 57)

The Committee recommends that when government departments conclude agreements with academics for contracted research, an additional, non-negotiable 65 per cent of the payroll costs be included for overhead. (p. 57)

The Committee recommends that the granting councils find ways of communicating to the public the results of the work they support and build mechanisms to ensure this communication continues. (p. 65)

We recommend that a Centres of Research Council be created to make grants in support of the full costs of fundamental research in the natural sciences by financing the operations of designated research centres with approved programs of work; these centres would be located at selected Canadian universities and would be capable of doing research of an international calibre. The grant money should come from a new and separate fund, and should not be deducted from the monies now provided to the granting councils. We believe that the selection of the centres to be supported cannot be left to the peer-review system traditionally used in Canada. (p. 65)

We recommend that the Centres of Research Council be composed of scholars and scientists of international calibre, perhaps ten or twelve in number including three or four from other countries, that it meet once a year after the initial period, and that the administrative work of the Council be done by NSERC. (p. 65)

The Council should receive at least \$100 million each year for an initial ten-year period. The effectiveness of the Council should be examined at the end of that time. (p. 66)

Chapter 5: Selected Topics

Regardless of the costs or benefits to Canada, the setting of foreign student tuition fee levels is the responsibility of provincial governments and the universities; the federal government should not attempt to intervene. (p. 70)

The Committee is not convinced that, from a national perspective, foreign student fee differentials are wrong. (p. 70)

The Committee believes that in view of the substantial federal involvement under the Canada Student Loans Program, there is an urgent need for a parliamentary review of student assistance in Canada, and that such a study should examine the question of the proper roles of the two levels of government in this area. (p. 73)

In our view, the time has come for disengagement between the two levels of government over responsibility for post-secondary education in Canada; disengagement is the only effective way to ensure accountability while at the same time making clear where the responsibilities lie for coming to grips with the need for high quality post-secondary education. (p. 77)

We believe that retirement during the next ten or fifteen years by a large proportion of those who now teach in Canadian universities will provide universities with opportunities: first, to introduce better and distinct procedures by which to determine salaries; second, to introduce more rigorous procedures for rank and tenure decisions; and, third, to

devise procedures which ensure that tenured professors do not neglect their teaching and research obligations, while retaining protection for academic freedom. (p. 81)

We recommend that a Canadian Scholars Development Fund be created. (p. 82)

The purpose of this Fund is to create a reservoir of talented scholars and scientists who would undertake research at the larger Canadian university centres and become a source on which to draw in filling the academic vacancies that are expected to occur in the 1990s. (p. 82)

Chapter 7: Conclusions

In the Committee's view EPF is a program which never was intended to have a direct impact on the post-secondary education system in Canada. (p. 95)

The Committee recommends that the overhead costs of research be supported by NSERC and SSHRC. (p. 98)

The Committee recommends that the overhead costs of medical research supported by the MRC be met, but that a separate formula be developed to address the special funding needs of this research. (p. 98)

With regard to contract research with government departments, the Committee recommends that an additional, non-negotiable sum equivalent to 65 per cent of the payroll costs be included for overhead. (p. 98)

To address the need to pay for the core operations of research, we recommend that a Centres of Research Council be created independent of each of the three granting councils but administered by the Natural Sciences and Engineering Research Council. (p. 99)

The Committee proposes that \$100 million in 1986-87 dollars be set aside annually for such a Council; more might be required if the initial results warranted the expenditure. We also propose that an annual report to Parliament be tabled on the activities supported by the Centres of Research Council. (p. 99)

We suggest that the proposed Canadian Scholars Development Fund be re-examined after five years to ascertain whether the intentions of the scheme are being thwarted by the use of promotion and tenure. (p. 100)

The Committee believes that it is desirable that the Council of Ministers of Education, Canada become an open national body far beyond its current format as a closed forum for provincial ministers of education. (p. 100)

We have concluded that federal support in respect of post-secondary education through EPF no longer is beneficial; indeed, because EPF tends to blur responsibility it ought to be terminated. (p. 101)

The Committee suggests that the solution is for the federal government to terminate the PSE portion of EPF and transfer adequate financial resources to the provincial governments. This could be done by converting some or all of the money currently transferred in the form of cash payments into equalized tax points to be given to the provinces along with the personal and corporate tax points already transferred for health and education. (p. 102)

Foreword

When the Fathers of Confederation planned the Canadian constitution they allotted to the federal government those responsibilities that in their view were national, dynamic and likely to expand, and left to the provinces those that were local and static. To meet its constitutional responsibilities the Dominion was given unlimited powers of direct and indirect taxation. To pay their expenses the provincial governments were expected to rely on certain cash transfers from the federal treasury known as "statutory subsidies" and on natural resource revenues. In 1907-08, after Alberta and Saskatchewan had become provinces, the statutory subsidies totalled \$9.0 million; in 1985-86, these payments to the provincial governments totalled \$35.8 million. Under the *British North America Act* the provincial governments also were given the power to impose direct taxes, but this was to enable them to authorize local authorities to levy property taxes for municipal purposes; the thought that provincial politicians would ever bring themselves to introduce direct taxation for provincial purposes was regarded as risible. The founding Fathers never envisioned the importance of direct taxation; nor did they foresee the development of the national character of post-secondary education. The problems in post-secondary education financing today are a direct result of these decisions, which in hindsight appear to be misjudgments. The provinces have the constitutional responsibility for post-secondary education, while the federal government provides much of the money.

By the turn of the century the provincial governments, having found the statutory subsidies completely inadequate, were deeply involved in direct taxation of various kinds. During World War I, the Parliament of Canada introduced on a temporary basis income taxes on individuals and on corporations. Thus began the federal-provincial contest over access to the direct taxation fields. During World War II the federal government, by tax-rental agreements, paid the provincial governments to vacate entirely the individual income tax field, the corporate income tax field, and the estate (succession) tax field. After the war, by the abatement technique, the federal government made room for the provincial governments to revive provincial taxation in these fields; later this was replaced by "tax-sharing" arrangements.

This places in context the realities of the world of federal-provincial tax revenue sharing and the situation facing post-secondary education financing in Canada today. The Government of Canada currently copes with these realities by means of a block funding program popularly known as Established Programs Financing. This Committee has come to the conclusion that after ten years of operation this program has failed. This report demonstrates these failings and

submits proposals that take into account the constraints of the Canadian constitution.

We also considered excellence in Canadian universities. Many of the people who met with the Committee recounted the decline in the quality of teaching and research at our universities; mediocrity we were told has become a way of life. In our view, the quality of teaching and undergraduate education is not a matter that can be addressed by a federal parliamentary committee. Research, however, is different. We were told that research is both underfunded and deteriorating in quality. We believe that these trends must be reversed and that a change in the way we fund research will be required.

Our order of reference called for an examination of activities of the Government of Canada in its financial support of post-secondary education and vocational training. Early in our hearings we decided that we could not adequately examine the vocational training programs of the Government of Canada while attempting to do justice to the fiscal transfer programs in respect of post-secondary education and to the research programs of the three research granting councils. We therefore leave a review of the vocational training programs of the federal government to another day.

A few words respecting the National Finance Committee, as well as the intent of its members, are in order. The general responsibility of the National Finance Committee is to contribute to a more effective and efficient use of federal expenditure: specifically, in this study, we sought to gain a better understanding of the financial role of the federal government in the field of post-secondary education in Canada.

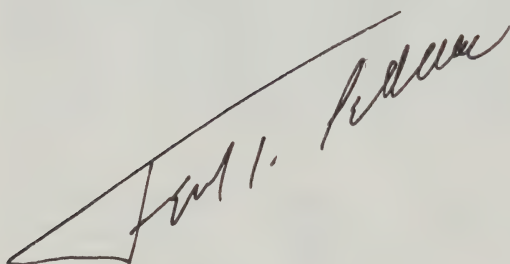
We were most fortunate to have had as wide a composition of membership on our Committee as we did. Each was able to view the subject-matter from his or her own perspective. Academics, accountants, public servants, businessmen, interested citizens, politicians — federal and provincial — all of whom in their roles as parliamentarians provided objective and dispassionate advice.

Solutions, however, were not easily arrived at. Our report might have become mired in the past. We weighed carefully whether, with our individual experience of the past, we could make any contribution to the intellectual future of the country; there was concern that historic political baggage would slow us down, even to a stop. It was with considerable disruption of those traditional views that we opted to address the future.

In the chapters that follow we examine some of the issues related to post-secondary education which will have to be addressed if this country is to achieve that high quality — that “Grail” — sought by us all.

The Committee wishes to express its gratitude to the many witnesses whose concern for the future of education led them to appear before us. It also wishes to express its appreciation and thanks to those who offered advice and made suggestions that frequently the Committee found to be helpful.

The Committee is also indebted to its technical adviser, Mr. Ralph Mitchener and to Mr. Jeff Greenberg and the staff of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, who organized our research and, under the Committee's direction, gave form to the report. A special note of appreciation is expressed to Mrs. Shirley Waller of the Senate Committees Branch and to Dr. John Desmarais, Clerk of the Committee, who organized our program.

A handwritten signature in dark ink, slanted upwards from left to right. The signature appears to read "Fernand-E. Leblanc" in a cursive, flowing script.

Fernand-E. Leblanc

• Chairman

Acronyms

ACCC	Association of Community Colleges of Canada
AUCC	Association of Universities and Colleges of Canada
CAAT	College of Applied Arts and Technology (Ontario)
CAUBO	Canadian Association of University Business Officers
CAUT	Canadian Association of University Teachers
CBIE	Canadian Bureau of International Education
CEGEP	Collèges d'enseignement général et professionnel (Quebec)
CFS	Canadian Federation of Students
CIAR	Canadian Institute for Advanced Research
CMEC	Council of Ministers of Education, Canada
CSLP	Canada Student Loans Program
DPSAP	Dominion-Provincial Student Aid Program (1939- 1964)
DSS	Department of Supply and Services
EPF	Established Programs Financing
FPFAA	Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act (1967)
MRC	Medical Research Council
NCCU	National Conference of Canadian Universities (later to become the AUCC)
NRC	National Research Council
NSERC	National Sciences and Engineering Research Council
PSE	Post-Secondary Education
SSHRC	Social Sciences and Humanities Research Council

Studies referred to in this report

Rowell-Sirois Commission	Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, 1937-1940. A federal royal commission chaired initially by Newton H. Rowell and later by Joseph Sirois which reported in 1940.
Massey Commission	The Royal Commission on National Development in the Arts, Letters and Sciences 1951 (1949-1951). A federal royal commission chaired by Vincent Massey which reported in 1951.
Bladen Commission	Commission on the Financing of Higher Education, 1965. A commission established by the AUCC, chaired by Vincent W. Bladen which reported in 1965.
Breau Task Force	The Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Arrangements, 1981. (Report entitled <i>Fiscal Federalism in Canada</i>). A federal parliamentary task force chaired by Herb Breau which reported in 1981.
Bovey Commission	The Commission on the Future Development of the Universities of Ontario, (Report entitled <i>Ontario Universities: Options and Futures</i>) a provincial royal commission chaired by Edmond C. Bovey which reported in December 1984.
Macdonald Commission	The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada 1982-1985. A federal royal commission chaired by Donald S. Macdonald which reported in August 1985.
Royal Commission on Post-Secondary Education	Royal Commission on Post-Secondary Education 1983-1985. A Nova Scotia royal commission chaired by Rod J. MacLennan which reported in December 1985.

Nielsen Task Force
Report

Task Force on Program Review, a federal government task force chaired by Erik Nielsen, 1984-1986. *Education and Research*, one report of nineteen produced, was prepared by a study team chaired by Benson Wilson.

Chapter 1:

History

Perhaps some of the past and present malaise in government financing of post-secondary education might have been avoided if the September 1864 Charlottetown draft of the *British North America Act, 1867* — retitled the *Constitution Act, 1867* in 1982 — had been followed. The Charlottetown draft specifically excluded the care of universities from the provincial realm.¹ A month or so later, at the Quebec pre-Confederation conference, the primary responsibility for education was committed to the provincial legislatures.

In 1864 Sir Arthur Hamilton Gordon, then Lieutenant-Governor of New Brunswick, commented on the fact that post-secondary education was being assigned to the provincial governments:

I am fully aware of the great difficulties attending the subject of Education, but it is with extreme regret that I see it committed to the Local Legislatures. At all events, the Universities should have been placed under the guardianship of the Central Power. The local governments, needy, rapacious, and ignorant, with little money at their disposal, are pretty certain to appropriate the University Funds to what they will call more useful objects, that is to say, objects which will enable them the [sic] scatter the money among their political adherents. My government quite admits this, and professes to lament it; but sees no remedy unless means are taken to check the freedom of action of the local assembly, so far as the University of New Brunswick is concerned.²

George Brown, one of the Fathers of Confederation, speaking in Toronto on November 3, 1864, stated that while the citizens of Upper Canada would have been content to have education left to the central government, it and certain other areas were assigned to the local authorities “in order to afford that protection which the Lower Canadians claim for their language and their laws, and their peculiar institutions.”³ Well over a century later, the sharing of the financing of

¹. Great Britain, Colonial Office Records, C.O. 188 Vol. 141, Public Archives of Canada (M.G. 11, microfilm, reel B-1234), *Gordon to Cardwell*, 26 September 1864.

². *Ibid.*, 21 November 1864.

³. As quoted in Edward Whelan, *The Union of the British Provinces* (Charlottetown, 1865), pp. 196-7.

Canadian post-secondary education between the two levels of government is still the subject of intense debate.

The Government of Canada's direct involvement with post-secondary education began shortly after Confederation. In 1874 Parliament enacted a statute to establish an institution to be known as the Military College, to be located in "one of the garrison towns of Canada." Kingston was selected as the site; the college opened on June 1, 1876, with a class of 12 cadets. Other early federal initiatives include the provision of a land endowment in 1885 for the University of Manitoba and the establishment of the National Research Council (NRC) in 1916 to expand Canada's research facilities during World War I. Increasing industrialization and urbanization, and manpower shortages in agriculture and manufacturing, prompted the appointment of a Royal Commission on Industrial Training and Vocational Education in 1910; this led to the provision of grants to the provinces for the purposes of developing agricultural techniques and training and of upgrading vocational, technical and industrial education.

During the 1930s and until the end of World War II, university enrolment did not show a marked increase. With demobilization, university facilities were overburdened by returning veterans — in 1946-47 they accounted for about half the enrolment — who received subsidization to complete their education. At the urging of the National Conference of Canadian Universities (NCCU), later to become the Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC), the federal government provided the universities with an annual grant of \$150 for each veteran student. By 1950 most of these veterans were graduating, and the universities were facing the prospect of maintaining expanded facilities and increased civilian enrolment without the same level of federal financial support. In 1951 the report of the Royal Commission on National Development in the Arts, Letters, and Sciences (the Massey Commission) recommended that the federal government make direct grants to the universities.

One response to this recommendation was, beginning with the 1951-52 academic year, a federal program of grants to help pay university operating costs at the rate of 50 cents per capita of provincial population. By 1966-67, the last year of this per capita university grants program, the amount had risen to an average of \$5.00 per capita of provincial population (or about \$100 million for 1966-67).

While speaking of the proposed university grants to the House of Commons on June 19, 1951, Prime Minister Louis St. Laurent referred to national interests relating to education, and to his concern about provincial reactions to the proposal.

The government has also reached the conclusion that it is in the national interest to take immediate action to assist the universities to perform functions which are quite essential to the country, and indeed to the proper administration of the government of the country. . . .

In making this announcement I feel I should emphasize that the federal action is intended to provide a necessary supplement to the assistance to universities already made available by the provincial governments, and it is our earnest hope that no provincial authorities will regard this federal contribution as in any way replacing their own obligations to the institutions which they have been supporting in the past.

These federal grants are designed, moreover, primarily to assist the universities to maintain the highly qualified staffs and the working conditions which are essential for the proper performance of their functions — in other words, to maintain quality rather than to increase existing facilities. It is our feeling that if in any province increased facilities involving increased capital outlays are required by the universities, these should be met from the usual sources rather than from federal assistance. . . .

I might add that in making these recommendations to parliament it is intended to avoid any possible suggestion that we are interfering in any way with the policies respecting education in the respective provinces I am sure there can be no suggestion that in doing this there will be any interference with the absolute autonomy of the provinces and the provincial institutions in the field of higher education.⁴

During the 16 years of these grants, payments in all provinces except Quebec were made directly to eligible institutions through their national association. Quebec universities, at the insistence of the provincial government, refused to accept payments from 1952-53 to 1955-56. The Quebec government's position was that it would be more in keeping with the terms of Confederation if the federal government returned to the provinces all the direct tax fields which it had "rented" during the war. The renewal of federal-provincial tax-sharing agreements did not satisfy Quebec. In 1954, Quebec introduced its own individual income tax system. In 1956, the federal government announced a doubling of the per capita rate to \$1, and invited the AUCC to distribute the funds as an intermediary agency. From 1956-57 to 1958-59, Quebec payments, if refused (two small church-related colleges accepted), were held in trust by the AUCC until the institutions saw fit to accept them. For 1959-60 all Quebec institutions accepted. In 1960-61 an agreement was made between the Government of Canada and the provincial government in Quebec whereby the latter made grants directly to its post-secondary education institutions from

⁴ House of Commons, *Debates* (June 19, 1951), p. 4278.

provincial revenues, which had been increased as a result of a change in federal-provincial tax-sharing arrangements, whereby one additional point of corporate income tax room had been made available to the provincial government.

The Massey Commission report also recommended the creation of what became, in 1957, the Canada Council, which was to operate on behalf of the arts, humanities, and social sciences in the same way the National Research Council (NRC) had operated for the natural sciences and engineering since 1916, and as the Medical Research Council had operated for the medical sciences since its separation from the NRC in 1960. The Canada Council distributed over \$60 million under its University Capital Grants program between 1957 and 1967 by sharing equally the eligible building construction costs with specific post-secondary institutions and allocated these funds across the provinces on a provincial per capita basis. During this same period the federal Central Mortgage and Housing Corporation provided universities with loans for the building of student residences.

An important new federal involvement in post-secondary education began in 1964 with the introduction of the Canada Student Loans Program (CSLP). Its purpose was to make financial help available to students who required assistance in pursuing post-secondary education studies on a full-time basis. The 1964 program superseded an earlier Dominion-Provincial Student Aid Program (DPSAP), begun in 1939. Under the DPSAP, Ottawa had made a financial contribution to each participating province, with the province being expected to provide an equal amount. Not all provinces participated initially, but by 1964 all except Quebec (which had withdrawn in 1954) were participating.

In 1966 the Department of the Secretary of State became directly involved in post-secondary education support, primarily due to the need for a federal response to the 1965 report of the AUCC-sponsored Commission on the Financing of Higher Education in Canada (Bladen Commission). The Bladen Commission had recommended that federal aid to universities be greatly increased for both operating and capital purposes. It also saw a need to consolidate the financial support for some technical and vocational training with the per capita university grants payments as a means of meeting increasing provincial demands for more tax revenue and for control of funds for post-secondary education. Post-secondary enrolment was increasing rapidly at this time — at both the university and non-university levels — and there was a great deal of public support for this trend. The Economic Council of Canada, among others, endorsed the view that a high level of educational attainment would make valuable contributions to the overall economic prosperity of the country.

For 1966-67, the Department of the Secretary of State paid the federal grants for nine provinces to the AUCC, which distributed these to the eligible institutions. It also made a cash payment to the Quebec government, which, together with the corporate tax abatement, made up the Quebec entitlement. The per capita rate was raised from \$2.00 for 1965-66 to an average of \$5.00 for 1966-67 as an interim response to the Bladen Commission recommendations pending further federal study of them.

Other Bladen Commission recommendations included a proposal that the federal government initiate annual discussions with the provinces to review the adequacy of the federal contribution; another urged the federal government to assign responsibility for the co-ordination of assistance given to universities by all its agencies to a designated minister of the Crown. The latter recommendation led to the establishment of an Education Support Branch in the Department of the Secretary of State — just in time to make the 1966-67 per capita payments and to be involved in the implementation of a new federal funding program starting in 1967. It was no coincidence that an agency of the provincial governments, the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC), was formed at the same time.

An important shift in post-secondary education support policy occurred following 1966-67, when, under the terms of Part II of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967* (FPFAA), payments were authorized in *all* cases to provincial governments, rather than to institutions through the AUCC. The program has been characterized as one developed as part of an integrated policy for the general restructuring of fiscal relationships with the provinces: in a real sense it was what the Organization for Economic Co-operation and Development, in its 1976 review of the Canadian education system, called federal “aid for the solution of other political tasks”. The basis of payment was broadened to include all post-secondary education above the junior matriculation level (i.e., to include the senior matriculation high school year in those provinces that had it), so as to give reasonable comparability among provinces. Certain other federal programs of assistance to non-university post-secondary education were altered or suspended. At the same time, the fact that the payments were made directly to the provinces accelerated the creation of provincial government departments or agencies to oversee the development of post-secondary education and to distribute funds to the appropriate institutions.

Prime Minister L.B. Pearson, in his opening statement on October 24, 1966, to a federal-provincial conference on higher education, spoke of the need for a federal presence in post-secondary education financing:

Education is, under our constitution, a matter of provincial jurisdiction. The federal government does not dispute this or wish in any way to do so. At the same time, education is obviously a matter of profound importance to the economic and social growth of the country as a whole. This is particularly true of higher education. Apart altogether from the general interest in fostering equality of opportunity for Canadians wherever they may live or wherever they may be brought up, the federal government has specific and particular responsibilities to which higher education is relevant. While education itself is provincial, the federal government accepts primary responsibility for employment and economic activity generally in the country. We recognize that provincial governments share our concern in these matters and pursue these common aims in the conduct of their own affairs. It is, however, the responsibility of the federal government to devise and apply national policies and measures that are necessary to ensure that the economy of Canada will continue to expand and will become increasingly productive, in order that there may be full employment and an increasing level of prosperity for all our citizens. The preparation of our young people for productive participation in the labour force of the country is a matter of vital concern to all Canadians. We have also to keep in mind that young people of a particular province do not necessarily receive their education and training in their home province, and that people, after graduation, do not necessarily live out their lives and take up employment in the province where they received their education. These facts affect the burden of costs that falls upon the different provinces.

Because of this broad interest in the adequacy of educational opportunity, the federal government is prepared to take action to help alleviate the financial difficulties that provinces may encounter in shouldering the burdens placed on them, especially by the increasing costs of an adequate standard of higher education. This does not mean that the federal government can or should impose on the provinces any views as to how much money should be spent for education or in what way it should be applied. Those are matters for provincial decision. The federal government wishes by its actions to recognize the needs and priorities of the provinces. It is for provincial governments to take the action that, within their fields of jurisdiction, they think most appropriate and desirable.

This latter point is of particular relevance to our conviction that the financing of universities and of other post-secondary institutions should be considered together. Under existing agreements, the federal government has borne 50 per cent of the operating costs of much of post-secondary technical and vocational education. Although the need for further expansion of such institutions remains, there is a growing danger that federal cost-sharing in this field could distort the post-secondary educational structure. Under the present system, a province has a stronger incentive to establish and operate a post-secondary institution that can qualify under the training agreements,

than it would have to provide additional university facilities for which there is no shared-cost incentive.

The expiration of the training agreements provides an opportunity to remove this anomaly and to treat all post-secondary institutions alike. Technological institutes can be included with universities in determining the basis of the proposed new financial arrangements. As a consequence, the action of the federal government can be essentially neutral in its effect on the institutional structure of post-secondary education within any province.⁵

The 1967 Act provided for federal fiscal transfers for 1967-68 of either \$15 per capita of provincial population or 50 per cent of eligible (as defined by the Act and its Regulations) operating expenditures for post-secondary education incurred in the province, whichever was higher. It also provided that each province originally on the per capita basis (Newfoundland, Prince Edward Island, and New Brunswick)⁶ would have its basic transfer increased from year to year at the same rate of increase as the transfer to the other provinces. The total transfer encompassed two general components: first a transfer of additional taxing power (or tax points), and second, cash-adjustment payments to bring the total transfer up to the amount of each province's entitlement. The cash-adjustment payments were made by the Department of the Secretary of State.

Costs under the FPFSA rose rapidly, averaging over 20 per cent per year for the first three years, with the cash payment component rising faster than the tax-point component. The fact that a province's entitlement was determined by the amount spent by its colleges and universities meant that the Government of Canada had no control over the total amount of cash it paid out; this fuelled growing federal concerns, which led to discussions of the need for some form of capping.

A revised Act in 1972 extended the program through 1973-74. With some changes in calculation of the tax-abatement component, but continuing the 50 per cent or the escalated per capita formula, the 1972 (FPFSA) Act set a limit of 15 per cent on the national rate of annual increase of the total federal contribution. It was possible to grant increases over 15 per cent to individual provinces as long as the overall federal contribution to all the provinces did not exceed the 15 per cent ceiling.

⁵. *Statement by the Prime Minister for the Federal-Provincial Meeting* (October 24th, 1966), Appendix B, p. 3-4.

⁶. A common misconception in several otherwise accurate accounts of this program is that the three provinces *opted* for the \$15 per capita; they did not. They automatically received it because this formula gave them more money than under the alternative.

The appropriate part of the 1972 Act, Part VI, was extended in late 1973 for another three years, through 1976-77, keeping the 15 per cent maximum annual increase provision.

In 1977 the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977* (EPF) changed the principle of federal financial support for post-secondary education, hospital insurance and medical care. Up to that time, these had all been financed along roughly similar shared-cost lines. Beginning in 1977-78 the old programs were replaced by unconditional block grants (or transfers of funds) to each provincial government and, for the first time, to the two territories. These transfers, however, were still in the form of the two general components: a transfer of taxing power and a cash payment.

In 1978, with the passage of the *Government Organizations Act, 1976*, the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) and the National Sciences and Engineering Research Council (NSERC) came into being. Prior to 1978, the SSHRC function had been performed by a division of the Canada Council, while NSERC operated under the umbrella of the National Research Council.

By 1980, thought was being given to the need to reduce EPF costs and at the same time to explain more fully to the Canadian public the rationale for the involvement of the Government of Canada in the financial support of post-secondary education.

On June 11, 1981 the Secretary of State of Canada, the Honourable Francis Fox, outlined a five-point rationale for continuing federal involvement in post-secondary education.⁷ His points included:

1. the achievement of specific national objectives in such areas as general economic growth, manpower training, accessibility, mobility, research and technological advancement, official languages and Canadian studies;
2. a strong interest in the general health of the post-secondary system and in wide and equitable access to it;
3. a long-standing role in support of research and manpower training;
4. the national and international, as well as provincial, character of post-secondary institutions, especially universities; and
5. a number of trends that clearly pointed to the increased merging of federal responsibilities in the areas of the training and the operation

⁷ Secretary of State, *Notes for a Statement by the Secretary of State to the Special Parliamentary Committee on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements* (June 11, 1981), p. 1-5.

of the labour market generally as well as in culture and communications with the more formal post-secondary education process.

In an address to the AUCC, Mr. Fox said with regard to post-secondary education that “the time has come when the national government wishes to clearly identify those areas where its dollars are going. We want to know that our money is used to address pan-Canadian concerns, and to contribute to resolving problems of regional and national dimensions.”⁸ He suggested that the renegotiation of EPF was a key instrument of change; it was “an opportunity . . . to achieve a new consensus between the federal and provincial governments.”⁹

In 1982, and again in 1984, under the EPF Act the amounts of the cash payment transferred to the provinces were reduced. These changes are discussed in the next chapter.

In the 1983 publication, *Support to Education by the Government of Canada*, the Secretary of State listed ten objectives for federal involvement in education:

- general support;
- educational opportunity;
- mobility;
- employability;
- research;
- official languages in education;
- Canadian understanding, citizenship and cultural identity;
- international relations;
- federal direct schooling; and
- needs of the federal government as an employer.

The federal objectives continued to be cited in this form until the 1985 report from the Secretary of State of Canada, *Federal and Provincial Support to Post-Secondary Education in Canada: A Report to Parliament, 1984-85*, which omitted them.

In 1985, a publication of the Council of Ministers of Education, Canada entitled *Principles for Interaction: Federal-Provincial Relations and Post-Secondary Education in Canada*, suggested four principles for interaction between the two orders of government:

⁸. Secretary of State, *Address by the Honourable Francis Fox to the AUCC*, Brock University, St. Catharines, Ontario (June 16, 1981), p. 12.

⁹. *Ibid.*, p. 13.

Given the related interests of the federal and provincial governments in various aspects of the post-secondary education sector, and given the interconnections between that sector and various other dimensions of government policy, the Council of Ministers of Education, Canada believes it is important to establish a set of principles to govern interactions between the two orders of government in the post-secondary area.

Principle 1: The provincial and federal governments recognize the significant role to be played by post-secondary education in furthering economic and social development.

Principle 2: In keeping with their respective constitutional responsibilities, it is desirable for the federal and provincial orders of government to work harmoniously and congruently toward maintaining and developing the highest quality of education and training opportunities for Canadians.

Principle 3: The harmony and congruency between objectives and programs of the two orders of government will be achieved only through concrete and meaningful consultation and cooperation.

Principle 4: Both orders of government must work together, in keeping with their respective constitutional responsibilities, to ensure the provision of adequate resources so as to allow the post-secondary education and manpower training systems to adapt to a changing environment and to continue to prepare Canadians for full participation in society.

Appearing before the Standing Senate Committee on National Finance on May 15, 1986, the Honourable Benoît Bouchard, then the Secretary of State, said that "there are no simple answers to the basic questions of how we ensure the health of post-secondary education and what form the federal support will take."¹⁰ Mr. Bouchard noted that the federal role "must be one that allows federal and provincial governments to work together to ensure that higher education and research flourish throughout Canada,"¹¹ and that the real issue with respect to federal support "is to redefine the federal presence in a way that balances respect for provincial responsibilities with a need to reflect the importance of post-secondary education to Canada as a whole."¹²

¹⁰ *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance*, First Session, Thirty-third Parliament, 1984-85-86, Issue No. 50, p. 6. (Hereafter referred to as *Proceedings*.)

¹¹ *Ibid.*, p. 10.

¹² *Ibid.*, p. 11.

Chapter 2:

Established Programs Financing

Introduction

In the first chapter we described how federal involvement in the funding of post-secondary education began. We showed how this direct involvement took on the shape of financial support for the general operations of universities after World War II. We also showed how this direct support for the infrastructure of universities developed in 1967 into a program of indirect support through fiscal transfers to the provinces, these transfers being composed of cash and tax points.

In 1972 this fiscal transfer was extended for a two-year period; all the features of the 1967 Act were retained, but a yearly maximum of 15 per cent on the rate of increase in the total contribution was imposed. In late 1973, the provisions of the 1972 legislation were extended to March 31, 1977. (The 1967 Act and its amendments were dealt with in Chapter 1).

Table 2.1 shows that federal contributions grew from \$422 million in 1967-68 to \$1778 million in 1976-77, a four-fold increase averaging out at 17.4 per cent per year. This was made up of an average increase of 21.5 per cent per year in the first five years of the program, and by 15.6 per cent over the last five years.

Over the ten-year life of the program, three provinces had average annual rates of increase in excess of the national rate of 18.2 per cent; these were Newfoundland at 23.8 per cent, Quebec at 20.3 per cent and British Columbia at 20.1 per cent.¹ Saskatchewan exhibited the lowest average rate at 14.0 per cent.² The rates of increase for the other six provinces were slightly lower than the national average.³ Given these

¹ Gerard Gagnon, *Federal-Provincial Fiscal Arrangements 1967, 1972 Post-Secondary Adjustment Payments: A Statistical Review*, (Ottawa: Education Support Programs Branch, Department of the Secretary of State, 1982), p. 6.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

Table 2.1

**Eligible Operating Expenditures and Total Federal Contribution under
the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Acts, 1967 and 1972
for Canada, 1967-68 to 1976-77**

(\$ thousands)

Year	Eligible Operating Expenditures		Total Federal Contribution		Total Federal Contribution as a % of Eligible Operating Expenditures
	Amount	Year to year Increase	Amount	Year to year Increase	
1967-68	832,611.0		421,885.1		50.67%
1968-69	1,042,844.3	25.25%	527,413.2	25.01%	50.57
1969-70	1,287,733.7	23.48	651,074.2	23.45	50.56
1970-71	1,555,350.1	20.78	785,976.2	20.72	50.53
1971-72	1,810,039.6	16.38	915,019.3	16.72	50.55
1972-73	2,014,318.2	11.29	1,016,657.4	11.11	50.47
1973-74	2,331,834.5	15.76	1,169,156.0	15.00	50.14
1974-75	2,741,765.3	17.58	1,344,529.4	15.00	49.04
1975-76	3,250,141.5	18.54	1,546,190.0	15.00	47.57
1976-77	3,734,485.6	14.90	1,778,097.1	15.00	47.61
TOTAL	20,601,123.8	18.22%	10,155,997.9	17.44%	49.30%

Source: Gérard Gagnon, *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967, 1972, Post-Secondary Education Adjustment Payments: A Statistical Review* (Education Support Programs Branch, Department of the Secretary of State, 1982), Table 1.

generally high rates of growth, it became clear by the mid-1970s that this program was in jeopardy for a number of reasons.

First, the program tended to distort provincial spending priorities by encouraging the expenditure of “fifty-cent dollars” on post-secondary education; provinces such as British Columbia, Quebec, and to some extent Ontario led the way by taking advantage of fifty-cent dollars.⁴

Second, while the federal government had undertaken to meet half of the operating expenditures, it had no control over the growth of these expenditures; these decisions were made by organizations outside of federal jurisdiction, such as colleges, universities, and provincial governments. Table 2.1 illustrates the extent of this growth, both before and after the 15 per cent ceiling was imposed in 1972.

Third, over the ten years of the program, more than \$10 billion were spent by the federal government with little or no awareness by the federal taxpayer of where this money was going.

Fourth, the program required continuous auditing to ensure that only eligible expenditures were included. In some cases, these audits were almost comical. For example, in provinces where the last year of high school was considered eligible, busing was considered an eligible cost. Since the buses carried children from all grades, it was necessary to prorate the cost of the bus service attributable to the last year of high school. One provincial government insisted that a straight prorating based on student numbers was not acceptable because students in their last year of high school generally were physically larger. This illustrates the difficulty of determining eligible costs. When Quebec changed its secondary system and introduced the *Colleges d'enseignement général et professionnel* (CEGEP) system, a great deal of time was spent in defining which costs were eligible. In general, regardless of the province, reaching a final agreement on eligible operating expenditures often did not take place until three years after the year in question.

Difficulties such as these finally brought the 1967 program to an end and led to the introduction of EPF in 1977.

Negotiations of the Established Programs Financing Arrangements

The EPF proposal was put forward at the June 1976 Conference of First Ministers, where Prime Minister Trudeau set out five principles

⁴ *Ibid.*, p. 7.

that would form the basis of future federal financial support for health and post-secondary education:

1. The federal government should continue to pay a substantial share of program costs.
2. There should be greater equality between provinces in the transfers, i.e., equal per capita rather than the varying amounts under the shared-cost arrangements.
3. Financing should be more stable (for both federal and provincial governments) through more permanent arrangements.
4. The provinces should have flexibility in the use of the money provided for the fields of health and post-secondary education.
5. Continuing joint policy discussions should exist in the health and post-secondary education fields.⁵

It was proposed that the total value of per capita federal contributions in a base year, 1975-76, be escalated at the rate of growth of GNP per capita (three-year moving average) to establish a national per capita base contribution for 1977-78 and for each successive fiscal year. An additional \$20 per capita was provided, beginning in 1977-78, to assist in financing Extended Health Care services. This too was to be escalated at the same rate of growth of GNP per capita. In the penultimate year before the introduction of EPF, 1975-76, the total federal contribution for the established programs — post-secondary education, medical services and extended health care — was divided as follows: 32.1 per cent for post-secondary education and 67.9 per cent for all health services.

During the negotiations it was agreed that those provinces receiving less than the national average under the old program on a per capita basis would be levelled up to the national average over a three-year period. Provinces that received more than this national average were to be levelled down to the national average over a five-year period.

The federal contribution to each province for the established programs would consist of cash and income tax room (tax points) vacated by the federal government (12.5 personal income tax points and one point of corporate tax). In the final stages of negotiations the overall EPF transfer was increased, until 1982, by one personal income tax point plus an equivalent amount in cash as compensation for the termination of the revenue guarantee payments. These revenue

⁵ The Honourable Allan J. MacEachen, *Federal-Provincial Fiscal Arrangements in the Eighties: A Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, (Department of Finance, April 23, 1981), pp. 79-80.

guarantee payments were tied to claims for continuing provincial losses resulting from the federal tax reforms of 1972. The provincial governments, in accepting the EPF arrangements, also gave up claims to continued cost-sharing under the hospital insurance scheme, which was not due to expire until mid-1980.

Despite the risk entailed in a GNP-driven formula (unrelated to the growth of actual costs), the provincial governments accepted the new arrangements because the increased flexibility would allow them to rationalize their delivery systems towards lower-cost alternatives. From the federal point of view, tying the transfers to the rate of growth in the economy had the advantage of providing both a ceiling and predictability regarding its payouts. Finally, both levels of government were relieved of the burdensome and contentious administrative requirements characteristic of shared-cost schemes.

When this new arrangement was proposed, it was expected that joint policy discussions related to health and post-secondary education would be required. Yet when the legislation was drafted, only the broad conditions of the old cost-sharing legislation which applied to the health transfer were retained: accessibility, universality, portability, comprehensiveness and public administration. No principles or conditions of any kind regarding post-secondary education were included.

In the absence of any conclusive information, we are left to speculate as to why the EPF legislation did not set forth a statement of principles for post-secondary education. One possible reason is that between the June 1976 First Ministers Conference and the enactment of the legislation, a separatist government was elected in Quebec. The federal cabinet was aware that this government perceived federal involvement in post-secondary education as an intolerable intrusion into an area of provincial responsibility. Furthermore, the federal cabinet was aware that a referendum calling for independence for Quebec was to be held sometime in the next four years. This approaching constitutional struggle may have had an impact on the will of the federal government to insist on the inclusion of any federally determined principles as a basis for its transfers to the provinces in respect of post-secondary education. While it is an aside, it is nonetheless interesting to compare the political struggles of today with those of the past. In 1864, George Brown, one of the Fathers of Confederation, stated that education was left to the provinces because of the concerns raised by "Lower Canadians" for their institutions:

In thus defining the functions of the general and local governments, it will, no doubt, be objected that we have committed certain matters of an important character to the local bodies which the people of Upper Canada would have been well content to have seen left to the general

government. But if the details of the scheme are closely examined, it will be seen that we have given nothing to the local bodies which did not necessarily belong to the localities, except education and the rights of property, and the civil law, which we were compelled to leave to the local governments, in order to afford that protection which the Lower Canadians claim for their language and their laws, and their peculiar institutions.⁶

Established Programs Financing: 1977

A succinct description of the EPF section of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977* was given by the Honourable Allan J. MacEachen, Minister of Finance, in his 1981 submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements (Breau Task Force). He said:

... the EPF arrangements came into effect on April 1, 1977. Under these arrangements, federal contributions to the provinces for the three 'established' programs — Hospital Insurance, Medicare and Post-Secondary Education — are no longer tied to provincial expenditures on the basis of 50:50 cost-sharing formulae. Rather, federal contributions in a base year (1975-76) are escalated by the rate of growth of GNP.

... the federal contribution under the EPF arrangements is in the form of cash payments and tax transfers. The tax transfer under the EPF arrangements consists of 13.5 personal and one corporate income tax points. These are equalized to the national average under the general equalization formula. The cash payments consist of 'basic cash' contributions and 'transitional adjustments'. The 'basic cash' portion is calculated by taking 50 per cent of the federal contributions under the three 'established' programs in 1975-76, and escalating them by the rate of growth of GNP. The 'basic cash' contributions are intended to provide for stable, long-term funding and for continued federal presence. The 'transitional adjustments' top up the value of the tax transfer to ensure that no province loses as a result of accepting part of the federal contribution in the form of a tax transfer.⁷

The cash payments were made and continue to be made to provinces by the two program departments, the Department of the Secretary of State and the Department of Health and Welfare. In 1977, the Secretary of State paid out 32.1 per cent of the basic cash, while Health and Welfare paid out the remaining 67.9 per cent. Table 2.2 shows the tax point and cash values of the fiscal transfers in respect of health and post-secondary education.

⁶. As quoted in Whelan, p. 196-197.

⁷. Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements, *Fiscal Federalism in Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1981), p. 68. (Hereafter referred to as the Breau Report.)

Table 2.2
Federal Transfers for Post-Secondary Education and Health under the
Established Programs Financing (EPF) Arrangements
(\$ millions)

Program Year	PSE Cash	PSE Tax	TOTAL PSE	Health Cash	Health Tax	TOTAL Health	EPF Cash	EPF Tax	TOTAL EPF
1977-78	997.6	993.8	1,991.4	2,573.0	2,099.8	4,672.8	3,570.6	3,093.6	6,664.2
1978-79	1,157.9	1,125.4	2,283.4	2,966.9	2,378.0	5,344.9	4,124.8	3,503.4	7,628.3
1979-80	1,321.8	1,287.1	2,608.9	3,374.1	2,719.6	6,093.7	4,695.8	4,006.7	8,702.5
1980-81	1,437.0	1,503.2	2,940.1	3,686.6	3,176.2	6,862.8	5,123.6	4,679.3	9,803.0
1981-82	1,604.3	1,706.5	3,310.7	4,120.4	3,605.7	7,726.0	5,724.6	5,312.1	11,036.7
1982-83	1,804.7	1,911.3	3,716.0	4,644.0	4,038.4	8,682.4	6,448.8	5,949.6	12,398.4
1983-84	2,045.3	1,934.3	3,979.6	5,504.0	4,087.0	9,591.0	7,549.3	6,021.3	13,570.6
1984-85	2,169.5	2,049.7	4,219.2	6,149.3	4,330.8	10,480.1	8,318.9	6,380.5	14,699.3
1985-86	2,236.6	2,236.9	4,524.9	6,513.8	4,725.8	11,239.6	8,802.1	6,962.4	15,764.5

Source: Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance, January 1986 (unpublished).

Time soon showed the irritation and problems caused by the EPF legislation. One irritant was — and still is — that some provinces allegedly have used the discretion given to them under EPF excessively, with the result that the growth in their transfers to their post-secondary institutions has been substantially below the growth in EPF.

In his 1985 report to the Secretary of State, entitled *Giving Greater Point and Purpose to the Federal Financing of Post-Secondary Education and Research in Canada*, Mr. A.W. Johnson provides a table which shows the EPF portion of the federal transfers as a percentage of provincial operating grants to universities and colleges. This table, from page vi of the Johnson Report, is reproduced below as Table 2.3. It indicates that in 1984-85, five provinces received more money from the federal government for PSE than they transferred to their institutions in that year; in other words, they made no contribution from other

Table 2.3
**EPF/PSE Fiscal Transfers as a Percentage of Provincial
Operating Grants to Universities and Colleges**

	EPF/PSE Transfers as a % of Provincial Operating Grants		Increase in EPF/PSE Fiscal Transfer "Share" or Reduction in "Purely Provincial Share"
	1977-78	1984-85	
Newfoundland	83.3%	106.9%	23.6%
Prince Edward Island	101.5%	106.9%	5.3%
Nova Scotia	87.5%	91.6%	4.1%
New Brunswick	98.1%	101.8%	3.7%
Quebec	56.1%	59.6%	3.5%
Ontario	73.7%	88.7%	15.0%
Manitoba	80.3%	102.9%	22.5%
Saskatchewan	81.6%	90.3%	8.7%
Alberta	63.9%	73.1%	9.2%
British Columbia	78.9%	104.3%	25.4%
Average	68.9%	79.6%	10.7%

Source: A.W. Johnson, *Giving Greater Point and Purpose to the Federal Financing of Post-Secondary Education and Research in Canada*, p. vi.

provincial sources of revenue. While Mr. Johnson did not state explicitly that provinces have unduly redirected the PSE portion of the fiscal transfers, he did state: "There is the fact that the PSE fiscal transfers finance a larger percentage of provincial grants to universities and colleges in some provinces than they do in others."⁸ Mr. Johnson then proposed that in any future arrangement, those provinces that have been the greatest culprits of this redirection should be penalized. He based his proposal for redirection on the assumption that the federal transfers in respect of post-secondary education is 32.1 per cent of the total EPF transfer; this had been the portion for post-secondary education in the base year 1975-76. The Honourable Allan J. MacEachen, when he was Minister of Finance, indicated that "from the point of view of a particular province, these ratios are somewhat arbitrary and, over time, become less closely related to actual provincial spending in the relevant program areas."⁹

The Honourable Mr. MacEachen's statement implies today that if the provinces have been redirecting these federal transfers, the extent to which they have been doing so cannot be stated as precisely as has been attempted by Mr. Johnson. Furthermore, even if Mr. Johnson's reading of the situation is accurate, the provinces have acted within their legal rights as prescribed under the EPF legislation. As the Honourable Marc Lalonde stated on December 13, 1976:

... any savings that can be generated by reducing the services would accrue totally to the provinces and would not be shared by the Federal Government since our contribution under Established Programs would not be directly related to program costs.¹⁰

It would seem that while the provinces are not bound by any provisions in EPF to provide a specific level of financial support to their colleges and universities, their commitment to higher education, measured in money provided, for the most part appears to have been somewhat low. Quebec alone has continued to keep up the expenditure of money on post-secondary education; other provinces such as British Columbia have given post-secondary education a very low priority. **The Committee does not support the action of any province in redirecting money transferred to it in respect of post-secondary education despite the legal right of each province to do so. However, we believe that there should be no retroactive penalty for such action.**

⁸ A.W. Johnson, *Giving Greater Point and Purpose to the Federal Financing of Post-Secondary Education and Research in Canada: A Report Prepared for the Secretary of State of Canada*, (Ottawa, May 13, 1985), p. 29. We refer to this as the Johnson Report. Mr. Johnson served as special advisor to the secretary of state on the financing of post-secondary education.

⁹ MacEachen, p. 84.

¹⁰ As reported in MacEachen, p. 80.

Changes to EPF: 1982

With the passage in 1982 of Bill C-97, *An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, the EPF arrangements were altered. A Department of Finance document explains these changes as follows:

In 1982, the federal government terminated the Revenue Guarantee compensation which had been introduced and delivered through EPF in 1977 when the 1972 Revenue Guarantee program expired. Technical changes were also made in 1982 which ensured that EPF transfers to all provinces would be exactly equal per capita.¹¹

The last sentence in this statement needs explanation. The original estimates for the EPF transfer indicated that the tax component eventually would come to provide the bulk of the transfer while the basic cash would be substantially less, but would increase yearly at a stable rate. In the interim, in any province where the basic cash entitlement exceeded the tax yield, transitional cash payments were to be made to make up the difference. The intention was to ensure that no province would lose as a result of accepting part of the federal contribution in tax points rather than in cash.¹² If the tax transfer exceeded the basic cash in a province, the province was to keep the excess.

Instead of declining, these transitional payments remained obstinately stable. This was caused by the generally poor level of economic performance in the late 1970s, which automatically reduced the growth in income tax yields. This forced the federal government to increase its cash outlays in order to top up the lower-than-anticipated tax transfers to the provinces. One consequence of this action was a decrease in the discretionary funds available to the federal government for other purposes. A larger-than-expected cash payment drawn from a smaller-than-anticipated tax base was one of the consequences of the EPF formula during this period of economic downturn. Both the 1981 report of the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements (Breau Report)¹³ and the 1985 report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Macdonald Commission)¹⁴ call attention to this point. Table 2.4 illustrates the value of these transitional payments over their life

¹¹. Department of Finance, *Amendments to the Federal-Provincial 946 Fiscal Arrangements Act (Bill C-96): An Explanation*, (May 1986), Annex One, p. v.

¹². MacEachen, p. 83.

¹³. Breau Report, p. 95.

¹⁴. *Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1983), Volume 3, p. 142. (Hereafter referred to as Macdonald Commission Report.)

Table 2.4
Transitional Adjustment Payments under the Established
Programs Financing (EPF) Arrangements
1977-78 to 1981-82
(\$ thousands)

	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82
Nfld.	18,167	19,231	19,061	17,349	17,905
P.E.I.	3,872	4,128	4,127	3,766	3,864
N.S.	26,896	28,448	28,514	25,921	26,729
N.B.	22,132	23,491	23,448	21,331	21,965
Que.	202,145	212,086	214,892	195,883	203,070
Ont.	159,889	180,578	177,400	153,134	142,064
Man.	33,148	34,943	34,859	31,438	32,368
Sask.	30,181	32,066	32,249	29,427	44,224
Alta.	0	0	0	0	0
B.C.	29,206	24,822	9,982	0	0
N.W.T.	1,188	1,160	1,163	745	1,026
Yukon	0	0	0	0	0
TOTAL	526,824	560,953	545,695	478,994	493,215

Source: Federal Provincial Relations Division, Department of Finance.

from 1977-78 to 1981-82. This table shows that over five years, the transitional payments drew approximately \$2.6 billion out of consolidated general revenues, most of which was not anticipated in 1977.

Every province except Alberta received a transitional payment in every year. Only Albertans generated sufficient tax revenue in the late 1970s and early 1980s from personal and corporate taxes to make the value of the tax points in their province equal to or greater than the basic cash transfer. Table 2.5 shows that the PSE transfer to Alberta on a per capita basis, which began in 1977 at \$86.83 or one dollar above the national average, climbed by 1982 to \$150.66 — more than fourteen dollars over the national average. Conversely, Quebec, whose per capita transfer exceeded the national average in 1977, found its transfer below the national average five years later.

Table 2.5

**Federal Transfers to the Provinces for Post-Secondary Education under the
Established Programs Financing (EPF) Arrangements**

(\$ per capita)

Year	77-78 *	78-79 *	79-80 *	80-81 *	81-82 *	82-83 °	83-84 °	84-85 °	85-86 °
Nfld.	80.12	94.02	109.23	121.02	134.40	150.86	159.91	167.91	178.43
P.E.I.	76.98	92.33	109.22	121.00	134.39	150.86	159.91	167.91	178.43
N.S.	83.46	95.95	109.23	121.02	134.41	150.86	159.91	167.91	178.43
N.B.	80.51	94.25	109.23	121.02	134.40	150.86	159.91	167.91	178.43
Que.	89.64	98.84	109.24	121.02	134.41	150.86	159.91	167.91	178.43
Ont.	85.65	97.15	109.24	121.02	134.40	150.86	159.91	167.91	178.43
Man.	85.71	97.10	109.23	121.02	134.41	150.86	159.91	167.91	178.43
Sask.	82.47	95.41	109.23	121.02	135.45	150.86	159.91	167.91	178.43
Alta.	86.83	100.03	115.21	133.02	150.66	150.86	159.91	167.91	178.43
B.C.	80.91	94.55	109.24	122.72	134.86	150.86	159.91	167.91	178.43
N.W.T.	87.00	96.68	109.22	121.01	134.51	150.86	159.91	167.91	178.43
Yukon	91.71	103.23	117.86	134.04	145.78	150.86	159.91	167.91	178.43
Average	85.63	97.26	109.76	122.29	136.00	150.86	159.91	167.91	178.43

* Excludes compensation for termination of the 1972 Revenue Guarantee Program.

° All provinces and territories received equal per capita transfers beginning 1982-83.

Source: Department of Finance, *Estimates* January 1986.

The 1982 amendments to EPF eliminated both the transitional payments and the per capita inequality among the provinces. The revised EPF was to be calculated in the following way.

1. A Canada-wide, per capita transfer by the federal government to all provinces for all three programs in a base year (1975-76) was calculated.
2. The per capita federal transfer in the base year was separated into education and health components on the basis of 67.9 per cent health and 32.1 per cent education.
3. The base year per capita figure was increased each year by a three-year moving average of GNP on a per capita basis; this determined the per capita entitlement for each province in each subsequent year, except for 1983-84 and 1984-85 when the growth rate of 6 per cent and 5 per cent applied. (This "6 & 5" ceiling on the cash was part of the 1984 changes to EPF.)
4. The per capita entitlement to each province was multiplied by its population to determine its current entitlement.
5. The equalized tax transfer of 13.5 personal and 1.0 corporate tax points to each province was split between education and health on the basis of 67.9 per cent health and 32.1 per cent education.
6. The cash payments were determined by deducting the equalized tax transfer applicable to education from the total entitlements.

These changes meant that the cash transfer became a residual; it no longer grew independently at a rate tied exclusively to changes in GNP, but at a rate determined in part by the GNP escalator for the total transfers and in part by the rate of growth in personal and corporate income taxes.

The 1982 changes also saw the end of the revenue guarantee compensation, which had been introduced as a result of the reform of the federal income tax law, effective January 1972. Because most provincial tax yields were based upon federal tax yields, in order to leave their tax revenues unchanged as a result of the 1972 tax reform it was necessary for the provincial governments to alter their tax rates. The federal government agreed to calculate the new rates for each participating province. Because such estimates would be inaccurate, the federal government agreed to guarantee that the provinces would receive at least as much as if the 1971 tax system had been continued. The term of the guarantee was five years.

In the 1976 negotiations leading to EPF, the federal government proposed to go ahead with the termination of the revenue guarantee

program on the ground that the provincial governments had had sufficient time to adjust to the new tax system. Because of the intensity of provincial reactions, the federal government agreed to include the equivalent of two personal income tax points in the EPF arrangements (one extra point plus the equivalent in cash). This compensation was ascribed to post-secondary education and health, in the standard ratio of 32.1 to 67.9 respectively.

When terminating the revenue guarantee compensation payments in 1982, the federal government argued that the provinces had had ten years to adjust to the new tax bases and that the payments, although made through the EPF scheme, were never intended as part of the federal contribution for the established programs. Table 2.6 below shows the magnitude of these revenue guarantee compensation payments.

Table 2.6
Compensation Paid to All Provinces by the Federal Government
for Termination of Revenue Guarantee
1977-78 to 1981-82
(\$ millions)

77-78	78-79	79-80	80-81	81-82	Total
451	513	581	657	740	2,352

Source: Federal Provincial Relations Division, Department of Finance.

Over the five-year life of the revenue guarantee compensation, approximately \$2.4 billion was paid out; it is not surprising therefore that the provincial governments were upset by its termination. The revenue guarantee (1972-1977) and the revenue guarantee compensation (1977-1982) had come to be regarded by some provincial governments as a permanent feature; its termination was seen as an attempt by the federal government to reduce the federal deficit at the expense of the provincial governments.

Changes to EPF: 1984

In 1984, with the passage of Bill C-12, *An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, the government applied its "6 & 5" program to the post-secondary component of EPF for 1983-84 and 1984-85. To do this, the post-secondary education portion of the cash and tax points had

to be separated from the health portion. The financial effects of this legislation, which are summarized in Table 2.7, indicate that the total PSE transfer grew by 7.1 per cent and 6 per cent in 1983-84 and 1984-85 respectively. The health component grew by 10.5 per cent and 9.3 per cent during these years. The actual increases for post-secondary education were higher than 6 and 5 per cent because the ceiling was imposed on the per capita transfer; population growth made the total transfer increase closer to 7 and 6 per cent.

Table 2.7
EPF Transfers for Post-Secondary Education
During the “6 & 5” Program
1983-84 to 1984-85
(\$ billions)

	Cash \$	%	Tax \$	%	Total \$	%
1982-83	1.804		1.911		3.716	
1983-84	2.045	13.4	1.934	1.2	3.980	7.1
1984-85	2.170	6.1	2.050	6.0	4.219	6.0

Source: Federal Provincial Relations Division, Department of Finance.

One of the effects of the “6 & 5” program was to reduce the total post-secondary education portion of EPF from 32.1 per cent in 1982-83 to 28.7 per cent in 1984-85, where it remains today. Bill C-12 also introduced the requirement that the Secretary of State report to Parliament each year on the cash and tax transfers under the Established Programs Financing legislation in respect of post-secondary education, on expenditures by each provincial government on post-secondary education, on the relationship between federal financial contributions and education programs, and on Canada’s educational goals. (The first annual report was tabled in February 1986.) Finally, the title of the Act was changed to the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Act, 1977*. (We will continue to refer to it as EPF.)

Changes to EPF: 1986

In June 1986, with the passages of Bill C-96, *An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary*

Education and Health Contributions Act, 1977, EPF was changed once more. This amendment reduced the growth in the total transfer to the provinces beginning in 1987-88 by 2 per cent, but guaranteed its continuation on an equal per capita basis. It also provided that if the growth in the total transfer was less than inflation, the Minister would have the discretionary authority to make a special adjustment payment, which would have the effect of guaranteeing that the growth in the transfer would not be less than inflation.

There is, however, one exception. This statute establishes a ceiling on the special inflation adjustment to prohibit any province from receiving more than it would have been entitled to under the previous legislation. As a result of this change, the provincial governments can expect to receive \$5.7 billion less in the five-year period 1986-87 to 1990-91 than they had expected under the previous legislation. For the post-secondary education portion, this will amount to approximately \$1.6 billion.

Table 2.8
Projected Growth of EPF Transfers
1986-87 to 1990-91 under Bill C-96
(\$ millions)

Year	Cash \$	%	Tax Points \$	%	Total \$	%	Cash as a % of Total
1986-87	9,045	6.4	7,684	10.3	16,729	8.1	54.1
1987-88	9,219	1.9	8,481	10.0	17,700	5.8	52.1
1988-89	9,381	1.8	9,299	10.0	18,680	5.5	50.2
1989-90	9,533	1.6	10,143	9.1	19,676	5.3	48.4
1990-91	9,757	2.3	10,928	7.7	20,685	5.1	46.5
TOTAL	46,935		46,535		93,470		

Source: Department of Finance, *Amendments to the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act (Bill C-96): An Explanation*, May 1986.

We said earlier in this chapter that with the changes made to the legislation in 1982, any reduction in the growth of the EPF transfer would reduce the growth in the cash payments, leaving the tax yield unchanged. The changes made in 1986 highlight this. Table 2.8 shows that the 2 per cent reduction in the growth of the EPF transfer will have

the effect of reducing the growth in the total transfer to just over 5 per cent per year for five years. It also reduces the annual cash from its 1986-87 growth rate of 6.4 per cent to approximately 2 per cent per year for each of the next five years. Furthermore, it reduces the cash from 54.1 per cent of the total EPF transfer in 1986-87 to 46.5 per cent in 1990-91.

We can see that from the viewpoint of a minister of finance with a strong concern for the management of the national debt, this was a desirable amendment. It may not have been prudent, however, if a federal presence in our post-secondary education system is desirable. As was noted earlier in this chapter, a previous minister of finance indicated that the cash under EPF was a sign of the federal presence in this area. If the cash transfer shrinks relative to the total transfer, it means that the most obvious evidence of the federal presence is shrinking. Mr. A.W. Johnson speculated that the reduction in EPF cash transfers for post-secondary education will indeed reduce the federal presence. He states:

Any major reduction in the PSE transfers will ultimately lead to the elimination of the federal cash payments for post-secondary education, and that, in turn, will extinguish any presence of the Parliament of Canada in the financing of universities and colleges. And when this happens, any possibility of Parliament reasserting its interest in higher education — as an engine of national economic, social and cultural growth — will have been lost.¹⁵

Federal-Provincial Consultation

Before concluding this chapter, we should like to review the desire for, and the extent of, consultation on post-secondary education between the two levels of government since 1977. At the First Ministers Conference on June 14, 1976 Prime Minister Trudeau outlined five federal objectives for EPF:

1. to maintain across Canada the standards of service to the public under these major programs, and to facilitate their improvement;
2. to put the programs on a more stable footing so that both levels of government are better able to plan their expenditures;
3. to give the provinces flexibility in the use of their own funds which they have been spending in these fields;
4. to bring about greater equality among the provinces with regard to the amount of federal funds they receive under the programs;

¹⁵ A.W. Johnson, "Expressing the National Interest in Canadian Universities and Colleges: A Story of Affirmation and Reaffirmation, Then of Rejection and Threatened Renunciation," *The Woodrow Lloyd Memorial Lecture* (University of Regina, October 24, 1985), p. 18.

5. to provide for continuing joint policy discussions relating to the health and post-secondary education fields.¹⁶

There has been some controversy with respect to the fifth objective. In the Breau Report (1981) we read:

The Breau Task Force appreciates fully, however, that because education is under provincial jurisdiction, responsibility for coping with change and effectively serving broad Canadian interests must rest with the provinces and their institutions. Therefore, we believe that there should be an effective consultation mechanism to ensure concerted efforts by all concerned to establish and attain the goals that are of mutual interest to both orders of government. This necessity was accepted at the conclusion of the 1976 First Ministers' Conference, where it was agreed that the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) and the Secretary of State would meet regularly to discuss questions of mutual interest. It is apparent that this arrangement has not become fully operational, and failure to achieve this goal has tended to undermine the rationale for the commitment of the federal government to continue to provide general support to the provinces for higher education.¹⁷

Many witnesses who appeared before our Committee called for a national policy for post-secondary education and prefaced such a call with a requirement that the federal and provincial governments get down to a meaningful dialogue. In their opening statement before the Committee, the AUCC, for example, stated:

We urge this committee to lend its voice to the need for continued active involvement of the Government of Canada in support of post-secondary education. We recommend that the committee urge the federal and provincial governments, in the strongest possible terms, to negotiate, in good faith and in the spirit of renewed federal-provincial co-operation, a funding mechanism that will satisfy both parties and will ensure that the universities in Canada have access to adequate and stable levels of funding.¹⁸

When the chairman of the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) appeared before this committee on June 5, 1984 with respect to Bill C-12, *An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, he responded in the following way to a question about meaningful federal-provincial dialogue:

The story, senator, is, as I indicated earlier, that there have been eleven occasions since 1977 when the Council of Ministers of

¹⁶ MacEachen, p. 79.

¹⁷ Breau Report, p. 129.

¹⁸ *Proceedings*, Issue No. 45, p. 7.

Education has had the Secretary of State in its midst to discuss a number of issues. Over time, as I have attempted to indicate to the members of the committee today, the provincial governments have put to the Secretary of State, particularly during the past couple of years, what we think are reasonable, clear and, quite honestly, not overly difficult questions. That dialogue is going on, although it may not, as the Breau Report suggests, have been formalized to the extent that some in 1976 felt it might have been or should have been.

As I attempted to tell the members of the committee earlier, we asked the Government of Canada what are the national education objectives, the national economic objectives, which it says the country's post-secondary education system is failing to respond to and to act upon. Quite frankly, the situation is not a lack of dialogue; it is a lack of getting answers to what we think are fairly respectable questions.¹⁹

While this statement makes the provincial position appear rather one-sided, provincial governments have not made the task of the federal government any easier. In August 1985, this Committee invited the CMEC to meet with the Committee at the end of our deliberations (May 1986) so that we might have the benefit of their views on the federal role in post-secondary support; they indicated by letter that they had nothing further to add to their June 1984 testimony, but sent a document entitled *Principles for Interaction: Federal-Provincial Relations and Post-Secondary Education in Canada*. In that document, the CMEC insists that EPF is not open for discussion:

For some time now, there has been considerable discussion between the Council of Ministers of Education, Canada and the Secretary of State regarding Established Programs Financing (EPF). The Council believes that little will be accomplished by such discussions in the area of federal-provincial relations in post-secondary education. This belief is based on the premise that EPF is a fiscal transfer to the provinces in respect of health and post-secondary education, not for health and for post-secondary education. Accordingly, no specific conditions are attached to how the provinces manage their post-secondary education systems and quite appropriately, where the core funding of post-secondary institutions is concerned, individual provinces plan and budget according to their particular needs and resources.

Given these considerations, the Council does not view EPF as providing a productive focus for a federal-provincial discussion of post-secondary education and believes that the federal and provincial governments should look beyond this issue to aspects of post-

¹⁹ *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance*, Second Session, Thirty-second Parliament, 1983-84, Issue No. 11, p. 36.

secondary education on which there could be more mutually satisfying discussions.²⁰

We find it surprising that provincial education ministers decline to discuss EPF, the cornerstone of federal involvement. This is no way to carry on a dialogue. To give the CMEC its due, provincial education ministers may not be in a position to discuss EPF effectively. When EPF was proposed, it was unilaterally introduced by the prime minister and the federal minister of finance; when it was unilaterally amended in 1982, 1984 and 1986, the legislation was sponsored either by the minister of finance or the minister of state (finance). It would appear that if EPF is to be changed again, it will not be through a process of dialogue with the education ministers; rather it will be by the federal cabinet, more specifically, the prime minister or the minister of finance, dealing with the provincial first ministers and their ministers of finance.

Furthermore, even when federal ministers have openly discussed EPF, the tone of their argument reflects the intransigencies of the two levels of government in this area. When the Honourable Serge Joyal was Secretary of State, he remarked:

It is clearly intolerable that substantial increases in federal support for higher education, transferred via the provinces, are unmatched by increases in the support that a given province actually pays to its universities and colleges. The province of British Columbia froze its level of support to the sector this year, and according to first reports on yesterday's budget, will cut colleges back by 3.5 per cent and universities by 5 per cent for the coming year. The federal government can be accused of nothing but generosity in these circumstances. It is apparent that we must develop ways to ensure that money which this Parliament votes for post-secondary education actually reaches and benefits that sector.²¹

The secretary of state's first annual report to Parliament on post-secondary education in Canada, tabled in February 1986, included a section on federal-provincial consultations. This section makes extensive reference to the number of meetings which took place, but conspicuously omits mentioning any conclusions or results emanating from these meetings. When Secretary of State Benoit Bouchard gave us his views on May 15, 1986, he stated that the federal government, along with the provincial governments, must redefine their respective roles.²² We doubt that this definition of roles will ever occur. **In our view, as long as Parliament authorizes the unconditional transfer of money to**

²⁰ Council of Ministers of Education, Canada, *Principles for Interaction: Federal-Provincial Relations and Post-Secondary Education in Canada*, (Toronto, 1985), p. 1.

²¹ *Minutes of Proceedings and Evidence of the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs*, Issue No. 3, (February 21, 1984), p. 6.

²² *Proceedings*, Issue No. 50, p. 19.

the provincial governments and the provinces retain constitutional responsibility for post-secondary education, it is most unlikely that meaningful dialogue on post-secondary education will ever take place. In times when revenues are scarce, no first minister is likely to let those concerned with education make important decisions entailing expenditures; in such circumstances, those concerned with the means (money) always will be far more influential than those concerned with the end (education).

An Assessment of EPF

Up to this point we have reviewed the factors leading to the introduction of EPF and the changes made to it since 1977. Having done this, we are now in a position to assess EPF against the five objectives established for the program at the time of its inception, which were outlined earlier in this chapter. In making this assessment, we are mindful that the federal government considers EPF as being two-pronged: first, it is a program supporting post-secondary education and health; second, it is a financial transfer essential to provincial treasurers. These five objectives can be categorized as either program-oriented or financial.

The first objective — to maintain standards of service across Canada — is program-oriented. In our view this objective cannot be realized unless the standards of service to be maintained are defined; furthermore, it is impossible to realize without the coordinated cooperation of all the provinces. Yet the third objective — provincial flexibility — almost ensures that such cooperation will not happen. We believe that the objective of maintaining standards of service in higher education has not been realized and will never be realized under the current legislation.

The second objective — to contribute to better planning of government expenditures — is a financial objective. The 1977 arrangement may have achieved this for the provinces; it has not done much for the federal government. The cash outlay under the original legislation exceeded expectations because of the substantial transitional payments; this was changed in 1982 when transitional payments were eliminated. Since then, EPF should have allowed the federal and provincial governments to plan expenditures, and perhaps would have had this effect if it had not been for the successive changes to the legislation in 1984 and in 1986. Nevertheless, we believe that the present arrangements could be successful in meeting this objective if current and successive governments would leave the legislation alone. History has shown, however, that this is not likely: the amounts of cash

involved in EPF are great and the need to reduce federal cash outlays is regarded as pressing. The second objective has not been realized.

The third objective — to give the provincial governments flexibility in the use of the EPF transfers — has been highly successful. The statement made earlier in the chapter by the Honourable Serge Joyal bears witness to this. Testimony by successive witnesses complaining about provincial redirection of federal funds is a further indication of success in meeting this objective.

The fourth objective — to bring greater equality among the provinces regarding federal transfers — has also been a success. Since the 1982 changes, all provinces receive equal per capita EPF transfers.

Finally, the fifth objective — to provide for joint federal/provincial policy discussions — can be considered a success if the relevant criterion is merely the number of meetings which have taken place. We do not believe, however, that this is a useful indicator; success should be measured by the positive conclusions realized and by the harmonizing of federal-provincial relations that result, not the number of meetings.

In the Committee's view, EPF may be a success as a financial program, but there is no way to determine its effectiveness as a program designed to support post-secondary education in Canada. Had standards for post-secondary education been included in the legislation as they were for health, our conclusion might have been different. The Task Force on Program Review (Nielsen Task Force) report, *Education and Research*, anticipated our feelings on this point:

However, the federal government did not establish any national standards with respect to transfers for post-secondary education. Groups on all sides of the argument have tried to fill this apparent gap by imputing standards or intent which are not expressed anywhere in the legislation. There is continuing disagreement over the meaning of the Act, and the commitments of the governments. This is a serious disadvantage.²³

The Committee believes that EPF has been a destabilizing influence on federal-provincial relations because it encourages the two levels of government to blame each other for deficiencies in the levels of financial support to post-secondary education. When a provincial government is criticized for inadequate support, it responds that the federal government reduced the money for post-secondary education through its 1982, 1984 and 1986 amendments to the legislation. When

²³ Task Force on Program Review (Nielsen Task Force), *Education and Research*, (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1984), p. 26.

the federal government is criticized for reducing the money, it replies that the provinces are not spending it on education anyway.

The conclusions of the Nielsen Task Force review in this area are instructive:

In conclusion, the objectives of the EPF transfer are not clear and are a source of continuing controversy as to interpretation. It is questionable whether the arrangement is still appropriate. The problems in the EPF arrangement are sufficiently severe that serious consideration should, in the view of the study team, be given to other options. We note that provincial governments would likely offer them the combination of revenues and unconditionality with respect to post-secondary education that the present EPF arrangements provides. Nevertheless, in the view of the study team, it is of the greatest importance that the government develop a new direction in consultation with provinces.²⁴

Based upon the evidence presented, it would be logical for this Committee to call for the termination of the post-secondary portion of the Established Programs Financing arrangements. But finding an alternative to EPF — one which satisfies the fiscal requirements of the two levels of government and the needs of the post-secondary community, and is in keeping with Canadian constitutional realities — has eluded the federal government since 1952. In the first chapter we recounted how the per capita transfer which began in 1952 was refused by Quebec universities on the insistence of the Quebec government; it was viewed by Quebec as not in keeping with the constitutional division of powers. Only after changes were made in 1960 to the fiscal arrangements between the federal and Quebec governments were the universities in Quebec allowed to accept these transfers.

In 1967, the federal government attempted to meet the growing financial needs of the universities by introducing the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act*. This statute recognized the truth that under the constitution, education is a provincial responsibility. But it did a lot more; it rolled federal support for post-secondary education in with general federal financial assistance to the provinces.

We also showed how this 1967 program led to problems. Because it was a “shared-cost” program, provincial governments felt that it was distorting provincial spending. The federal government, in turn, felt that it was not in control of its spending levels; furthermore, it felt that there was no recognition by the public of the substantial financial support for post-secondary education given by the Canadian taxpayers through the

²⁴ Nielson Task Force, *Education and Research*, p. 26.

federal government. Finally, both levels of government were upset by the extent and complexity of the work involved in auditing the program.

The 1977 Established Programs Financing legislation was meant to eliminate the difficulties of the past. But, as we have shown, it was far from fully successful. **It may be that the principal error of the federal government in establishing EPF was its reliance upon one omnibus piece of legislation to address both the financial balance of the country and the generation of a high quality post-secondary system, while at the same time recognizing the constraints of the Canadian constitution.**

The weaknesses in past programs have demonstrated that solutions will not come easily. In the chapters which follow, we will examine some of the issues related to post-secondary education that, in our view, will have to be dealt with if a high quality post-secondary education system within Canada is to be achieved.

Chapter 3:

Equal Opportunity to Higher Education

Introduction

Almost everyone who appeared before the Committee commented on the importance of equal opportunity of access to our post-secondary institutions. We were pleased but not surprised that the principle of the right of access of anyone who is qualified and who has the desire to attend college or university was never questioned. This principle has been the major driving force behind the dramatic expansion of education throughout the western world.

There always has been a connection between religion and education. Moreover, since the time of Aristotle general education (as distinct from technical training) has been regarded as necessary for free people; hence the term, “liberal arts”. Over the last three centuries these factors, the religious and the political, have led to the establishment of many colleges, especially in North America. In the affluent circumstances of the twentieth century, the view that education at the post-secondary level ought to be available to all able and willing to participate became the conventional wisdom. Post-secondary education for the most part has been the route to the learned professions. As our societies have come to rely more and more on highly complex technologies, education has come to be seen as essential to both private advancement and public prosperity.

Participation in post-secondary education increased dramatically in Canada after World War II. Public financial support for the access of veterans to universities was a demonstration of the belief in the advantages of encouraging young and talented people to continue their education. The push for equal opportunity gained great momentum in the 1960s. Sociologists and economists were claiming that education was the key to a brave, prosperous new world. Sociologists argued that social class was the single most important basis or overriding feature of socio-economic status in modern societies; occupational position in turn served as a crucial component of access to income and social status as property declined as the determining factor. As societies became technologically more complex and sophisticated, occupational training

increasingly came to be provided through the education system. Consequently, the amount of formal education attained by a person increasingly influenced his or her occupational choice.

Economists saw education as an investment that would yield high future benefits. For each additional level of schooling, net benefits could be calculated as the extra lifetime earnings associated with that level, minus the additional costs. According to the Economic Council of Canada in 1965, these net benefits, expressed as a return on investment accruing to the country, ranged between 10 and 15 per cent.¹ The Economic Council, in its *Second Annual Report*, stated:

The revitalization of education in Canada in the 1950s and 1960s is laying the basis for enlarging the contribution of education to Canada's future growth. This will be accentuated by a very much larger number of better educated young people who will enter the labour force in the remainder of this decade and in the 1970s. As already emphasized, these developments will not bring about a quick and substantial rise in the education stock of the labour force. Much of the benefit will be experienced in a prolonged and cumulative way over a period of several decades. But the benefits ultimately will be large. This reinforces the need for sustained and unflagging efforts to strengthen and extend the educational base for long-term future growth of the economy and the living standards of Canadians.²

Statements such as this gave strong impetus to the substantial growth in the post-secondary system in Canada, which saw full-time enrolment increase almost five-fold from 1960 to 1985.

The push for equality of educational opportunity at the post-secondary level continued unabated in the early 1970s. In Ontario, for example, the report of the Commission on Post-Secondary Education, entitled *The Learning Society*, held that: "The guiding principle of the province's policy of financing post-secondary education should continue to be universal access to appropriate education services for all who wish and are able to benefit from them."³

Canadians at large embraced the concept that more education was better. In a 1963 poll, the public revealed how completely it had absorbed this view: 60 per cent of Canadians agreed that a student should not leave school at age 16 even if he or she wanted to, while only 30 per cent said he or she should be permitted to do so.⁴ As if to

1. Economic Council of Canada, *Second Annual Review* (December 1965), p. 91.

2. *Ibid.*, p. 93.

3. Commission on Post-Secondary Education in Ontario, *The Learning Society* (Toronto, 1972), p. 147.

4. Paul Axelrod, *Scholars and Dollars: Politics, Economics and the Universities of Ontario, 1945-80* (Toronto: University of Toronto Press, 1982), p. 26.

convince by example, 39 per cent of Canadians in a 1965 poll confessed that leaving school too early had been their greatest mistake in life.⁵ In 1965, 89 per cent of Canadians agreed that more money for education would be needed in the next few years; only 7 per cent disagreed. A full 92 per cent of white-collar workers favoured increased funding and blue-collar workers showed an even higher appreciation for the value of staying in school than did professionals.⁶

With public opinion strongly in favour of increased participation, the universities and colleges in Canada expanded dramatically. Paul Axelrod in *Scholars and Dollars* describes the Ontario scene as follows:

The process through which individual universities expanded their facilities in Ontario occurred in a variety of ways. First, established institutions such as the University of Toronto, Western, and Queen's all undertook to increase their enrolments substantially throughout the 1960s. Second, denominational institutions in Ottawa, Hamilton, Windsor, Kitchener, and Sudbury were involved in a process of partial or complete secularization which led to government funding and then rapid expansion. Third, universities such as Lakehead and Guelph arose from the roots of existing institutes of post-secondary training. Finally, schools such as Brock and Trent developed from the activities of local community groups and evolved into chartered universities free of any formal association with other institutions of higher learning. York University can be viewed as a hybrid of the third and fourth approaches.⁷

In British Columbia, Victoria College, an affiliate of the University of British Columbia, received degree-granting status as a university in 1963; Simon Fraser University was established in 1965.

In all this heady expansion, the question of the quality of education never appeared at the forefront of the public debate. It was simply assumed that university administrators would never allow expansion to take place to the detriment of quality. The role of the university also never came into question; it was simply accepted that universities train the youth, advance our understanding of the world, and serve as the repositories of knowledge. The question of how graduates of our universities and colleges actually contributed to economic growth was overwhelmed by how much they contributed. It was presumed that as the economy became more complex, job requirements would be more complex while this in turn would lead to a greater demand for university and college graduates.

⁵. Axelrod, p. 26.

⁶. Axelrod, p. 26.

⁷. Axelrod, p. 55.

In his book, *The Culture of Professionalism*, Burton J. Bledstein shows that the notion of “professionalism” has been intrinsic to the views of middle class North Americans.⁸ The professions break the rigid class barriers found in the societies in which the majority of North Americans had their origins; they provide an opportunity for economic, social and personal advancement. As Bledstein makes clear, this has been true in North America since at least the middle of the nineteenth century.

Federal funding of post-secondary education passively supported the Canadian university system; as enrolment increased, federal transfers rose. The Canada Student Loans Program, established in 1964, was also part of the federal armament aimed at supporting the education of more and more Canadians. The Honourable Walter Gordon, then Minister of Finance, advocated the loan program with the argument that inadequate finances should not prohibit people from attending a college or university:

A university education or its vocational equivalent is the highest achievement of our educational system and it should be within the financial grasp of every young Canadian who is capable of making good use of it If we do not provide the means whereby all children with necessary abilities can share the privilege of higher education, then we are doing them a great injustice and denying our country a source of economic and intellectual benefit which we can ill afford to sacrifice.⁹

The Extent of Participation

The measures taken to encourage participation at universities and colleges in Canada have had their effect. Table 3.1 shows that full-time enrolment at colleges and universities increased from 163,000 in 1960-61 to 748,000 in 1985-86. It also shows that when these enrolments are converted to participation rates using the 18-24 year-old population as the base, participation has more than doubled, from 9.7 per cent to 23.2 per cent. For women, participation has more than tripled over the same period, from 7.4 per cent to 23.3 per cent. A closer examination indicates that growth in the total participation rate between 1975 and 1982 was due almost entirely to the increased participation of women.

A major drawback to the use of participation rates is the limited relevance of such information as an input to policy development. For example, a low participation rate in itself offers no insight into what

⁸ Burton J. Bledstein, *The Culture of Professionalism* (New York: Norton Press, 1976).

⁹ House of Commons *Debates* (July 14, 1964), p. 5442.

Table 3.1
Post-Secondary Full-Time Enrolment
(excluding Foreign Students)
and Participation Rates by Sex
1960-61 to 1985-86

	MALE		FEMALE		TOTAL	
	Enrolment	% of age 18-24	Enrolment	% of age 18-24	Enrolment	% of age 18-24
1960-61	100,612	11.9	62,531	7.4	163,143	9.7
1965-66	168,492	16.5	105,130	10.3	273,612	13.4
1970-71	288,737	21.9	186,811	14.3	475,548	18.1
1975-76	294,964	20.3	250,653	16.9	558,697	18.8
1980-81	316,468	19.3	293,083	18.1	609,551	18.7
1981-82	326,189	19.7	310,498	19.0	636,687	19.3
1982-83	347,643	20.7	332,695	20.2	680,338	20.5
1983-84	370,217	22.0	355,757	21.6	725,974	21.8
1984-85	377,965	22.6	368,367	22.7	746,332	22.6
1985-86	381,414	23.3	379,197	23.9	760,611	23.6

Source: Special tabulations for the Standing Senate Committee on National Finance by the Education, Culture and Tourism Division, Statistics Canada.

should be done, since the specific cause is never clear. It may mean that too few high school graduates are proceeding directly to college or university; alternatively, it may mean that too many of the young are dropping out of high school at an early age, thereby denying themselves the opportunity of attending a post-secondary school.

With the assistance of the Canadian Higher Education Research Network, a relatively new organization with a mandate to develop a national perspective for research in higher education, we asked Statistics Canada if data could be generated on the extent to which high school graduates are dropping out or moving directly to college or university. Table 3.2 sets forth the results produced in response to our request. This table shows the percentage of students who proceeded directly to college or university after high school graduation. (This percentage will hereafter be referred to as the transition rate.)

Table 3.2
Post-Secondary Enrolment Directly from High School
as a per cent of High School Graduates,
by Sex, for Canada *
1978-79 to 1985-86

	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
MALES								
% of high school graduates to university	28.0	26.3	25.5	27.2	27.5	29.4	29.2	29.5
% of high school graduates to college	19.6	20.1	20.6	20.7	23.0	23.2	22.7	23.7
% of high school graduates to post-secondary	47.6	46.4	46.1	48.0	50.6	52.6	51.9	53.2
FEMALES								
% of high school graduates to university	22.1	21.3	21.2	23.1	24.2	27.2	28.4	29.2
% of high school graduates to college	19.7	20.4	20.9	21.6	23.1	24.1	23.3	24.0
% of high school graduates to post-secondary	41.8	41.7	42.1	44.8	47.3	51.3	51.7	53.1
TOTAL								
% of high school graduates to university	24.8	23.6	23.2	25.1	25.8	28.3	28.8	29.3
% of high school graduates to college	19.7	20.2	20.8	21.2	23.1	23.6	23.0	23.8
% of high school graduates to post-secondary	44.5	43.9	44.0	46.3	48.8	51.9	51.8	53.2

* These data have been calculated by the Education, Culture and Tourism Division of Statistics Canada especially for this study. They have taken into account the varying requirements for university and college entrance in each of the provinces.

Source: Education, Culture and Tourism Division, Statistics Canada.

The last row in Table 3.2 shows that from 1978-79 to 1980-81 the transition rate remained near 45 per cent. Since 1981-82, the transition rate has jumped dramatically, to just below 55 per cent in a five-year period. Also, these data show that while the transition rates for both men and women have increased considerably since 1980-81, the increase for women is even greater, rising from 42 per cent in 1980-81 to 53 per cent in 1985-86.

These transitions rates seem high, but for purposes of comparison, the only country that to our knowledge calculates such transition rates

is the Federal Republic of Germany. There, transition rates are slightly below 60 per cent; but while in Canada the rates are rising, in Germany they are declining. However, comparison of the rates in the two countries is difficult because the social, economic, and education structures are quite different. (To sound a note of caution, we add that these transition rates deal only with the movement of students directly from high school to college or university; they give no hint about the current influx of adults going back to school, nor do they reveal anything about the part-time student.)

Based upon these transition rates, **the Committee concludes that accessibility to college and university in its aggregate form is not a problem of national dimension.** With close to 55 per cent of high school graduates going directly to higher education — and with about 750,000 full-time students presently in our institutions, representing 23 per cent of the 18-24 age group — we believe that the federal government should not be disposed to advance policies or programs that are designed to encourage greater numbers of students to attend universities or colleges of Canada.

There are those who claim that enrolment will taper off, and even decline, in the 1990s and that encouraging more people into post-secondary schools is necessary at this time. We are skeptical about these or any enrolment forecasts because of the difficulty in making the necessary assumptions. For example, realistic assumptions made for the numbers of immigrants and for birth rates may be easy to make. However, those made for participation rates based upon the 18-21 or 18-24 age group are far more difficult. Rather than addressing this difficulty, most of those who make these forecasts assume a constant participation rate, which means that a fixed proportion of the 18-21 or 18-24 age group will attend a post-secondary institution over the period being considered. We have already indicated, however, that a growing percentage of high school graduates are going directly to college or university (see Table 3.3 below). In the face of these rising transition rates, the pool of high school graduates will have to decline, or the 18-21 or 18-24 source population will have to rise if the participation rate is to remain constant. In our view, guessing what enrolment will be in five years is a very difficult exercise; whoever makes such forecasts should not presume constant participation rates.

We asked Statistics Canada to make such forecasts for this study based upon their view of the most appropriate assumption for participation rates but were told that current departmental policy prevents them from doing so. The Committee regrets that this policy has been adopted; it hopes that Statistics Canada will reconsider its decision.

✓ We are suspicious about forecasts of declining enrolments in the 1990s because they are based upon inadequate assumptions, particularly as regards participation rates. Enrolments were supposed to decline in the mid-1980s; this did not happen. The same may prove to be the case in the 1990s. In our view, if enrolments do decline in the 1990s, trying to increase accessibility across the board with general programs will not provide the remedy. **The Committee believes that the issue of accessibility is a distributional matter and therefore the focus should be on ensuring that there be fair access to higher education for adults, native peoples, the handicapped, and low-income groups, and furthermore that fair access should not be encumbered by provincial borders.**

It is not within our mandate to examine all these matters but we wish to comment on two of them: first, the provincial dimension, and second, participation from low-income groups.

Provincial Dimension

From Table 3.2 we see that for Canada the percentages of high school graduates who proceeded directly to post-secondary studies are high. When these same data are examined on a provincial basis, quite a varied picture emerges. Table 3.3 illustrates the transition rates by province for three years: 1979-80, 1982-83 and 1985-86.

Making interprovincial comparisons of transition rates is far from easy because of the structural differences in our high school and post-secondary systems. For example, Ontario has a system of Colleges of Applied Arts and Technology (CAATs) which provide technical and some general post-secondary training as an alternative to a university education; for the most part, CAAT graduates do not go on to university. Furthermore, Ontario retains a fifth year of high school and awards a graduation certificate after either four or five years of schooling. For the most part, five years of high school is required for university entrance while four years is sufficient for college admission. In Quebec, however, all high school students who wish to go to university must attend CEGEP for two years in the general program. Once these two years have been completed, the CEGEP general graduate requires three years of university to attain the Bachelor of Arts degree. In effect, the CEGEP general program serves the same purpose as the fifth year of high school in Ontario. The CEGEP system also offers a technical program. Students in this program receive training in specific skills. Like their counterparts in Ontario who complete the CAATs program, these graduates ordinarily do not go on to university.

In general, all provinces except Quebec and Ontario specify the successful completion of grade 12 as the basic requirement for university and/or college admission.

An additional complication is that the Alberta and British Columbia college systems are a hybrid between the Ontario and Quebec systems. These two western provinces offer both a transfer program for university entrance and a technical program. Other provinces such as Nova Scotia, already well endowed with post-secondary institutions, have chosen not to develop an extensive college system. Newfoundland is in the process of deciding whether or not to expand its college system somewhat along the lines of the CAAT system in Ontario.

Trying to make comparisons of transition rates among provinces is full of difficulties. For example, comparing the transition rate to college in Nova Scotia to that in Quebec is an "apple and orange" exercise; the two college systems are simply not comparable. Interprovincial comparisons of the direct movement from high school to university is also difficult. In Alberta and British Columbia, these percentages will be underestimated since some students who go directly to university do so from college. For Quebec, looking at the movement from high school to university means taking into account the movement from the last year of high school (equivalent to the 11th year of schooling) to the CEGEP general program and then to university.

Looking at transition directly from high school to post-secondary institutions, Table 3.3 shows that for both men and women since 1979-80, Nova Scotia, Quebec, Ontario and Alberta have transition rates consistently greater than the national average. Newfoundland, Prince Edward Island, New Brunswick and British Columbia, while below the national average, have transition rates which rise rather considerably over the three time periods. For Manitoba and Saskatchewan, the rates remain roughly unchanged over the three time periods. This varied pattern of transition from high school to post-secondary studies confirms to us that accessibility is a distributional matter; it depends upon the extensiveness of the college system in each province, the proximity of a post-secondary institution to the eligible student, the availability of student assistance, and many other factors. What is clear is that changing the pattern of accessibility is not likely to be affected by massive fiscal transfers like EPF.

Accessibility for Low-Income Canadians

Financial barriers to post-secondary education have predominated the debate on accessibility which began in the late 1950s. The Canadian Federation of Students (CFS) reminded the Committee of the concern:

Table 3.3

**Post-Secondary Enrolment Directly From High School as a per cent of High School Graduates,
by Sex, by Province***

1979-80, 1982-83, 1985-86

	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	Canada
1979-80											
MALES											
% directly to university	27.8	23.2	41.6	26.8	27.6	30.2	35.5	27.4	17.8	17.1	28.0
% directly to college	5.2	7.9	9.5	6.9	24.1	18.8	4.7	4.5	32.5	19.3	19.6
% directly to post-secondary	33.0	31.1	51.1	33.7	51.7	48.9	40.2	32.4	50.4	36.4	47.6
FEMALES											
% directly to university	22.6	20.7	38.7	24.0	25.2	24.6	29.3	22.1	19.4	14.1	22.1
% directly to college	7.8	13.9	8.6	7.3	18.5	21.3	3.6	7.0	32.3	19.9	19.7
% directly to post-secondary	30.3	34.6	47.3	31.3	43.7	45.9	32.7	29.1	47.7	34.0	41.8
TOTAL											
% directly to university	25.0	21.8	40.0	25.3	26.3	27.2	32.1	24.7	16.5	15.5	24.8
% directly to college	6.6	11.3	9.0	7.1	21.0	20.1	4.1	5.9	32.4	19.6	19.7
% directly to post-secondary	31.6	33.0	49.1	32.4	47.4	47.3	36.2	30.6	48.9	35.1	44.5
1982-83											
MALES											
% directly to university	30.3	22.7	51.3	27.6	29.0	31.0	43.1	33.7	22.6	15.4	27.5
% directly to college	4.9	6.5	9.7	6.2	23.3	24.0	4.8	4.5	34.5	21.7	23.0
% directly to post-secondary	35.2	29.2	61.0	33.8	52.3	55.0	48.0	38.2	57.1	37.1	50.6

FEMALES											
% directly to university	29.2	25.6	44.9	26.8	28.3	26.6	34.3	28.2	19.3	13.8	24.2
% directly to college	8.0	17.1	7.4	7.8	21.2	24.5	4.2	7.4	34.8	21.5	23.1
% directly to post-secondary	37.2	42.7	52.3	34.6	49.5	51.1	38.5	35.6	54.1	35.2	47.3
TOTAL											
% directly to university	29.7	24.3	47.7	27.2	28.7	28.7	38.5	30.7	20.8	14.5	25.8
% directly to college	6.5	12.4	8.1	7.0	22.2	24.3	4.5	6.1	34.7	21.6	23.1
% directly to post-secondary	36.3	36.7	50.7	34.2	50.8	52.9	43.0	36.8	55.5	36.1	48.8
1985-86											
MALES											
% directly to university	32.0	29.1	56.1	34.6	26.0	32.5	34.4	29.2	26.7	17.4	29.5
% directly to college	11.4	4.3	6.3	7.8	26.6	25.4	4.9	3.3	38.7	28.1	23.7
% directly to post-secondary	43.4	33.4	62.4	42.5	52.5	58.0	39.3	32.5	65.4	45.6	53.2
FEMALES											
% directly to university	35.3	34.0	55.9	33.6	27.8	30.9	31.6	28.5	27.1	16.0	29.2
% directly to college	12.5	10.8	10.2	7.0	27.9	25.0	4.9	6.3	36.7	28.8	24.0
% directly to post-secondary	47.8	44.8	66.1	40.5	55.7	55.9	36.5	34.8	63.8	44.8	53.1
TOTAL											
% directly to university	33.7	31.7	56.0	34.1	26.9	31.7	32.9	28.8	26.9	16.7	29.3
% directly to college	12.0	7.9	8.4	7.4	27.2	25.2	4.9	4.8	37.7	28.5	23.8
% directly to post-secondary	45.8	39.6	64.4	41.4	54.2	56.9	37.8	33.7	64.6	45.1	53.2

* These data have been calculated by the Education, Culture and Tourism Division of Statistics Canada especially for this study. They have taken into account the varying requirements for university and college entrance in each of the provinces.

Source: Education, Culture and Tourism Division, Statistics Canada.

Not only is the quality of post-secondary education declining, our institutions are becoming less and less accessible to people from low-income backgrounds. Broadly accessible post-secondary education is not yet a decade old and is quickly becoming a dream of the past. Rising tuition fees, inadequate student assistance programs, heavy debt loads and high returning student unemployment rates are all factors in making our system less accessible.¹⁰

Tuition fees, incidental fees, costs of room, board, and transportation are examples of items which are considered financial impediments for qualified students from low-income families. The CFS indicated that the effects of rising tuition fees is to increase the student debt load, which young people from lower-income groups are less willing to incur:

As was mentioned before, tuition fees are rising rapidly. An increasing portion of student assistance is given in the form of loans rather than grants, which leads to higher and higher debt loads. Students are graduating with debts of \$10,000, \$15,000 and even \$20,000 for a bachelor degree. A study carried out by Paul Anisoff shows that tuition fees and debt loads are the two most significant barriers to post-secondary education for people from low-income backgrounds. If the present trend continues, post-secondary education in Canada will become a privilege of the wealthy.¹¹

In a background paper prepared for the Commission on the Future Development of the Universities of Ontario (Bovey Commission), the author, David Stager, argued that rising tuition fees are unlikely to have much effect on enrolments because fees represent only a small portion of the costs of a university education:

When foregone earnings are taken into account, tuition fees represent less than ten per cent of students' costs. An increase in fees of ten per cent would thus be an increase of only one per cent in the total cost of education.¹²

But decisions to attend university are not based solely upon tuition fees. The effects of lower-income family background on post-secondary attendance are often felt long before graduation from high school is a prospect. This conclusion was apparent more than a decade ago to the Honourable Bill Davis, then Premier of Ontario, who is reported to have said:

... the problems of low-income students originate long before the post-secondary level — often as far back as Grade 2. Even if

¹⁰. *Proceedings*, Issue No. 35, p. 8.

¹¹. *Proceedings*, Issue No. 35, p. 9.

¹². David Stager, *Accessibility and the Demand for University Education* (Toronto: The Commission on the Future Development of the Universities of Ontario, 1984).

university tuition were free . . . many of these students would never get to university.¹³

The Committee believes that when a student is unsettled or lacks motivation, educational costs often are stated as the reason for dropping out after high school. We are supported in this view by a recent Council of Ontario Universities study on accessibility:

... a well-motivated student with the requisite high school preparation can attend university in Ontario, although he (or she) may have to live in a spartan manner or work part-time. Increasing accessibility beyond this minimum probably involves increasing opportunities for prospective students who are ambivalent, poorly motivated, inadequately prepared, or misinformed about the value of future education.¹⁴

The Committee is also convinced that even if tuition fee levels fell to zero, the percentage of high school graduates who fail to go directly to college or university would not be affected substantially. Public elementary and secondary education is already costless to the users, yet there are still a substantial number of functionally illiterate people in Canada.

We recognize that in Sweden, where there are no tuition fees, students from high-income families are more likely to chose longer university programs.¹⁵ When the Association of Community Colleges of Canada (ACCC) appeared before the Committee, they indicated that in Canada, it is the colleges which are the vehicle of universal access for Canadians to a post-secondary education. We suspect that there is a great deal of truth in this statement, particularly because colleges are closer to the homes of students, and the programs are shorter.

Nevertheless, this is a point which disturbs the Committee. If the ACCC is correct, then high school graduates from lower-income families, living in provinces with less well-developed college systems, or even none, are less likely to attend post-secondary institutions. We do not think that this should be the case; accordingly, we believe this issue should be considered within the context of a full review of student assistance, which is sorely needed.

We are also mindful of the findings of a 1981 study by Robert Pike who concluded that for Canada:

¹³. The Hon. Bill Davis, Premier of Ontario, as quoted in *The Toronto Star* (March 30, 1971).

¹⁴. Laura Selleck, *Equality of Access to Ontario Universities* (Toronto: Council of Ontario Universities, 1980), p. 13.

¹⁵. Stager, p. 29.

there was no indication that the university expansion (in the 1960s) had been accompanied by more than a small increase in the participation rates of students of lower class origins relative to the participation of students from the more privileged classes In other western countries . . . the picture would appear to be generally similar: for example, in Britain, France and the United States . . . the state universities and the prestigious private institutions continue to draw from predominantly middle and upper middle class populations.¹⁶

In view of the fact that tuition fees have remained relatively stable while incomes have risen, this conclusion concerns us. It means that access to post-secondary education does not begin with zero or low tuition fees; it begins as an issue very early in the child's life. Education is very important to some families, but not to others. It is more often important in families where the parents have received higher education. Overcoming this is not a matter of better student aid; it is a matter which must be addressed early in the child's career, possibly as early as grade two, as suggested by the Honourable Bill Davis.

In their study, *Becoming Adult in a Changing Society*, undertaken for the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), James S. Coleman and Torsten Husen have demonstrated the current concern in all western countries about the link between family, school, and higher education. For these authors, it is the school system which must change dramatically to accommodate these young people whose relationships with their families does not strengthen the importance of the increased levels of education.

Conclusions

We have shown in this chapter that getting more young people to attend college or university should not be one of the chief objectives of the federal government in the field of post-secondary education. Our data on transition rates show that close to 55 per cent of high school graduates move directly to college and university. In so far as improving accessibility is concerned, the priority should now shift to removing disparities among specific groups. **Improving accessibility for people from lower-income families and facilitating re-entry for adults cannot be achieved by massive federal transfer programs like EPF. Rather, these problems are dealt with by programs aimed at specific problems.**

¹⁶ Robert Pike, "Sociological Research in Higher Education in English Canada 1970-1980: A Thematic Review" in *Canadian Journal of Higher Education* (Volume XI, Number 2, 1980), p. 5.

Furthermore, student aid programs will only have a marginal effect on participation by children from lower-income families. In order to increase their participation, programs would have to be targeted to helping them much earlier in their educational careers. Also, a greater commitment will be necessary to address the educational needs of their parents. We must emphasize however that these are not areas where the federal government has any jurisdictional responsibility.

Chapter 4:

Research and Excellence

Introduction

In this chapter we shall deal only with the research work that is financially supported through the general operating grants of the universities and through the direct grants which academic scholars and scientists receive from either the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC), the Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC) or the Medical Research Council (MRC). We will not examine the research done within federal government departments or agencies, such as the work done at the National Research Council or at research stations of Agriculture Canada. In this regard, however, the Committee believes that the government should review the effectiveness of in-house research in comparison to contracting out to the universities.

In our efforts to promote excellence at our universities, research holds a central place. The public views research as important because it aims at and often achieves specific results. But the achievements of research are far more complex than that. A definition of university research which the Committee likes is found in a pamphlet entitled *An Anatomy of Research*.¹ This definition classifies research into three parts: the elements of research form the first part; the spectrum of activities which comprise research form the second; and the values of research to society form the third. These three parts are described below:

- Part One Research is the creative work of an energetic mind stimulated by curiosity about a problem of understanding. The force which drives research is what the poet Wallace Stevens took as his major theme, man's rage for order.
- Part Two Both frontier research and reflective inquiry are part of the spectrum of man's understanding because research combines data and ideas in connections which are often made with bewildering complexity; research is separated

¹ John Leyerle, *The Anatomy of Research*, (Toronto: University of Toronto, Office of Research Administration, 1976), pp. 2, 5 and 7.

into types for purposes of categorization, not for correspondence with the activities of research itself.

Part Three Research is valuable for its results, for its capacity to vivify university teaching, and for the way it fosters intellectual curiosity in those educated in a research-oriented university. These three values combine to form a fourth value, namely a reservoir of trained people and equipment at a university doing research over a wide variety of subjects.²

In this chapter we examine two research themes which dominated our hearings: underfunding and the deterioration in quality. In drawing conclusions and making recommendations about these themes, we have kept in mind the above definition, particularly its observations that separating research by type does not correspond with the true activity of research, and that achieving results is only one of its values to society.

The Underfunding of Research

When the AUCC appeared before the Committee, they stated that in their view this government has been negligent in failing to meet the needs of the three granting councils as indicated in their five-year plans:

In February of 1986, the Minister of Finance announced the guaranteed funding levels for three federal granting councils for the fiscal years from 1986-87 to 1990-91. Despite a claim that federal support to the councils will increase by \$315 million over that period,³ the fact remains that the guaranteed base of budgets of the councils will be frozen during the next five years, except for a modest increase in 1986-87. If we assume an inflation rate of only 4 per cent annually to 1990-91, the purchasing power of the assured base for funding for the councils of grants will decline by 18 per cent to the end of the decade.

We supported the five-year plans of the three granting councils and we believe that the levels of funding called for in these plans must be provided if Canada is to compete successfully with its major international competitors in the coming years. The base funding guaranteed for the councils for the next five years is, in our view, clearly inadequate.⁴

Many witnesses recounted the effects of underfunding on the state of research facilities in universities and the equipment the researchers must use. However the underlying theme that ran through all testimony

² *Ibid.*

³ The claim by the federal government that the granting councils' budgets will increase by \$315 million is based upon the necessary criterion that the private sector will provide an equivalent matching grant.

⁴ *Proceedings*, Issue No. 45, p. 9.

was not the insufficient support for university research in general, but the inadequacy of support for the overhead costs of research.

Mr. David G. Vice, President of Northern Telecom, stated that the research supported by the granting councils covers none of the overhead costs:

Zero overhead means that the grant does not pay for any indirect costs and for many of the direct costs associated with the proposal. Thus NSERC grants do not pay for light, heat, laboratory space, secretarial support, or other administrative services. They do not cover released time for the principal researchers for support services within the laboratory. All of these costs fall on an already strained university budget. Grants with zero overhead pay only for equipment immediately needed by the project, along with stipends for the graduate students and research assistants who are fully involved with the proposed work.

While the situation varies considerably from institution to institution, the dearth of reliable and up-to-date equipment in many universities has come to such a pass that there is an understandable fear of negative publicity. Stories abound, however, of antiquated technology, mainframes that are so overused that undergraduates are forced to log-on after midnight, and electronic gear that should have been abandoned many years ago forced back into continuing use.⁵

It may be that the situation has become far worse than Mr. Vice described. While the granting councils do not have a mandate to meet any of the overhead costs of research, some universities have become less generous in meeting these costs, thereby forcing some researchers to misuse granting council funds. Dr. J. Fraser Mustard, President of the Canadian Institute for Advanced Research (CIAR), compared the inadequacy of research support in Canada to the situation in the United States:

In the U.S. institutions, where the full costs of research are funded, if you are moving with the research field and are successful with it, you can keep on growing provided you are successful in receiving the money, because you are receiving the full cost. Whereas, the more successful our institutions become, the more they have to penalize their education budget, which puts on a very tight frame of competition and pressure within the institution. Basically, I am referring to freeing our system up by paying those actual indirect costs, which I think is something the federal government could do and which does not contravene our federal-provincial relationships, in my naive understanding of the political structure of Canada.⁶

⁵ David G. Vice, *Post-Secondary Education In Canada: A Capital Investment*, (Northern Telecom, January 1986; A Submission to the Standing Senate Committee on National Finance), Part II, p. 17-18.

⁶ *Proceedings*, Issue No. 36, p. 10.

Dr. Pierre Bois, President of the MRC, also indicated the need for such funding:

Unquestionably, there is an urgent need for adequate funding for indirect costs, otherwise the whole of the research effort in the health sciences will be compromised.⁷

Dr. Douglas Wright, President of the University of Waterloo, told us that the University of Waterloo was particularly vulnerable to the lack of funding of overhead costs. He indicated that some "research universities" are reaching the point where they can no longer accept any additional research grants.

For research funding, there are several reports and analyses that say the capacity of the universities to carry on research at the margin has been exhausted and that now the federal research granting councils must move to fully funded research support. We believe that such investment would produce an enormous return from the research universities that are so important to this country. The recently published Natural Sciences and Engineering Research Council five-year plan proposes a move in this direction.⁸

The existence of research universities is not a new phenomenon. Research universities became dominant in Europe, especially in Germany, in the nineteenth century as experimentation in science became a key feature of the development of knowledge, and as the scientific method entered our culture as an accepted way to acquire knowledge. While this German influence was especially relevant to the development of American universities, the Oxford-Cambridge traditions predominated in the early years of most Canadian schools. In more recent years, as research activities have grown in importance at many Canadian universities, the issue of the funding of the overhead costs of research has also grown in importance. Dr. Wright graphically described the plight of Canadian universities, compared to their American counterparts, in their struggle to meet overhead costs:

In fact, it is through (overhead costs) that the great American universities are able to survive. I think it is important to note that it is often said there is no Massachusetts Institute of Technology (MIT) in Canada or, for that matter, no Harvard. In fact, if MIT were removed from Massachusetts to Canada, it would shrivel up and die under our policies; it could not survive.⁹

In 1986-87, the three granting councils expect to receive a total amount of \$562 million; \$70 million or 12.5 per cent of the total to the

⁷. *Proceedings*, Issue No. 32, p. 25.

⁸. *Proceedings*, Issue No. 24, p. 8.

⁹. *Proceedings*, Issue No. 24, p. 11

SSHRC; \$324.1 million or 57.7 per cent to NSERC; and \$167.9 million or 29.9 per cent to MRC.

After 1967 the federal government gave indirect support to the overhead costs of research through its fiscal transfer payments under the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967*. Under this statute, the federal government agreed to meet 50 per cent of the eligible operating expenditures of the post-secondary system in each province. Included in these eligible expenditures were many of the items which make up the overhead costs of research, items such as heat, light, office space, computer facilities and administration. In this way, half the overhead costs were borne by the federal government through these general transfers. But since the enactment of EPF in 1977, the only relationship between federal transfers and the proportion of the overhead costs of research covered has been in respect of the volume of research activities carried out in 1975-76, which was the base year for determining the EPF entitlement.

The provincial governments also do not provide specific direct support for the overhead costs of research in universities. For the most part, they provide general operating grants to their universities on the basis of enrolments or on the basis of increments over previous years. If a university chooses to put greater emphasis upon research, it must draw the money to pay the overhead costs from its general grants or other sources.

The problem has been exacerbated in the past five years as universities have tried to wrestle with scarce financial resources and unabated demands from all their component parts. Dr. Bois summed up this problem in the following way:

The Canadian system developed very well during the sixties and early seventies and provided for the establishment of a significant research base in biomedical research in Canadian universities. The situation deteriorated, however, by the mid- to late-seventies with the shrinkage of university budgets. The universities found it progressively more and more difficult to assume the overhead costs of research. Some of the funds provided by MRC to cover the direct costs of research were requested and diverted to cover "other costs" that in the past had been considered the responsibility of the universities, such as auxiliary assistance, maintenance of animal facilities, services like photography, xeroxing and computers.¹⁰

This approach — the funding of the direct costs of research through the granting councils, with the overhead costs being paid

¹⁰. *Proceedings*, Issue No. 32, p. 24.

through general grants from the provinces to the universities and teaching hospitals — follows the British pattern. The opposite is the case in the United States; there the granting councils cover both the direct and overhead costs of research.

The Committee believes that the overhead costs of research must be financed adequately; it recommends that the budgets of the granting councils be increased to meet this need. While all three granting councils support this recommendation, both the SSHRC and MRC warned that if the granting councils were to include an amount in their grants to cover overhead costs, this would artificially inflate their budgets, thus giving the false impression that more research is being supported. Some concern was expressed by MRC representatives that increasing the size of the grants could increase the influence of the granting councils over universities. The Committee is not convinced of this; **the universities are so disproportionately dependent on provincial grants that increasing the proportion funded by granting councils probably would be a positive step. The Committee believes that this is to be preferred because funding through granting councils is determined on the basis of quality, a criterion which we believe should receive greater and more critical attention in determining the overall level of university funding.**

While he supported increased funding of universities to meet the overhead costs of research, Dr. William E. Taylor, President of SSHRC, warned the Committee that there is considerable uncertainty about how to measure these costs. Universities calculate their overhead costs differently; funding the actual overhead costs of each grant in each university could lead to accounting problems. We note, however, that this is done in the United States without seeming to overburden the system; we believe it should be investigated for use in Canada.

In 1982, the Canadian Association of University Business Officers (CAUBO) produced a document entitled *Report on the Costs of University Research*.¹¹ CAUBO's objective was to arrive at a universal formula for supporting these overhead research costs. CAUBO identified the overhead costs of research for four major faculty groups:

1. education, including physical education;
2. humanities, fine arts and social sciences;
3. business, administration and law; and
4. physical and applied sciences.

¹¹. Canadian Association of University Business Officers, *Report of the Study on the Costs of University Research* (August 1982).

Medical research as funded by MRC was excluded because much of this work is carried out in hospitals where the operating costs are paid for from different sources and the overhead costs are calculated differently.

CAUBO has estimated that the overhead costs of research can range from 50 to 104 per cent of direct costs, depending on the definition of direct costs. **The Committee thinks that the Canadian Association of University Business Officers' study on the overhead costs of research is a very useful contribution to the determination of the value of the overhead costs and could be used as the basis for developing a formula for funding the overhead costs.**

CAUBO's advice already is being used by the Department of Supply and Services (DSS) in their guidelines to government departments that contract for research with universities.¹² This directive sets the contribution to the overhead costs at a maximum of 65 per cent of the direct payroll costs. Because the DSS guideline is set as a maximum, government departments such as Transport and Agriculture have attempted to contract with university researchers at less than 65 per cent. When the university administration suggested that the academic researchers not sign such contracts with less than 65 per cent for overhead, academics have protested that they will lose these contracts to staff at other institutions that will accept less than 65 per cent; further, they believe this situation will ultimately harm the reputation of their universities because the quantity of research they do could dwindle considerably. To exacerbate the problem, some government officials are reported to have told researchers that if they insist on 65 per cent for overhead costs, less will be available for the actual research. Officials from some universities in Ontario and New Brunswick have recounted their experience with such tactics.

It would seem that government departments are taking advantage of the present situation by playing the academics against the university administrators. **The Committee recommends that when government departments conclude agreements with academics for contracted research, an additional, non-negotiable 65 per cent of the payroll costs be included for overhead.** We appreciate that this may upset some academic researchers because less may be available for the direct cost of contracted research, but we believe that less research adequately funded is better than more research inadequately supported. The departments should not be permitted to attempt to exploit the universities.

¹² Department of Supply and Services, "Pricing of Research and Development Contract with Universities and Colleges", Directive No. 4005 (May 31, 1985).

The Deterioration in the Quality of Research

In the beginning of this chapter we provided a definition of research, one part of which addressed its benefits. Often we take these benefits for granted without considering either the substantial efforts and dedication required by scholars and scientists or the importance of establishing and maintaining a salutary climate in which to conduct the research work. Yet many of the witnesses indicated that the quality of our university research is threatened. This is not a matter of research being worse today than a decade or two ago; rather, it is the fact that our approach to research and the methods of funding it are out of tune with current requirements. In this context, it is the international reputation of our universities that is at stake. When Dr. Ron Watts, who had been a member of the Bovey Commission, was asked whether Canadian universities were "third rate", he indicated that an unpublished study prepared for the Bovey Commission led him to conclude that with respect to research "most of our universities would be in the top quartile of American universities, but that few are in the top decile."¹³

In responding to the charge that Canadian universities are mediocre, Dr. George Connell, President of the University of Toronto, stated:

So if you use the term "mediocrity", I think that might suggest that on the average our universities do not reach the very highest points, but, I think within universities you do find experiences which do reach those high points.¹⁴

It would seem that while there may be pockets of quality scholarship in Canada research in general at Canadian universities is failing to reach the high quality levels attained at leading universities throughout the world.

One factor contributing to our fair-to-good, but rarely excellent, rating is the perception of the way in which quality research is accomplished. At one time a highly qualified researcher, once so identified, was funded in whatever subject he or she chose. But today the nature of research is different. Dr. Steven Muller, President of Johns Hopkins University, claimed in an article in the *New York Times* that research today is multidisciplinary and highly dependent upon collaborative efforts. He stated:

At Johns Hopkins today, and presumably at the nation's other major research universities as well, every interesting idea being advanced

¹³. *Proceedings*, Issue No. 22, p. 23.

¹⁴. *Proceedings*, Issue No. 47, p. 22.

cuts across existing disciplines and draws on scholarship from several colleges.

Lawyers, mathematicians and economists now work together to contain hospital costs. Astrophysicists are working with chemists to study the earth's atmosphere. Philosophers may soon be collaborating with linguists, psychologists, neurologists and engineers to probe the secrets of the brain. Such ventures represent the cutting edge of research in higher education today. They also represent a fundamental challenge to the internal structure of the contemporary research university.¹⁵

He concluded the article as follows:

At this point, then, the American major research university confronts, ever more sharply, a structural crisis. The progress of knowledge and the urgent need for support demand multidisciplinary reintegration and collaboration, while the existing structure is departmentalized and excessively individualized.¹⁶

Dr. Taylor told us that more interdisciplinary research is necessary in the social sciences since "insights and understanding of problems are often best seen from a multi-disciplinary perspective and through persistent focused research."¹⁷ Dr. Bois made the same point regarding medical and health research when asked by the Committee how he would like to see medical research organized:

If you would like me to reorganize the system, I would say that perhaps it would be better, probably, if all the activities that are relevant to medicine and health were within one large organization — (this would yield) better contacts, and, in the end, probably a better analysis of a number of problems.¹⁸

Dr. Mustard illustrated the need for interdisciplinary research by using as an example the health status of a population. He said that most people believe that health care, as administered by the medical profession, is an important determinant of health status. Drawing on the work of Tom McKeown on tuberculosis, he indicated that the substantial drop in the mortality rate from 400 per 100,000 to 20 per 100,000 in the mid-1800s in England occurred before medicine had any practical impact. The factors influencing this change were social, cultural and economic.¹⁹

¹⁵ Steven Muller, "Newest Research Ideas Coming from Centres: Multidisciplinary Activities Challenge Structure", in *New York Times Education Fall Survey* (November 10, 1985), p. 23-24.

¹⁶ *Ibid.*, p. 24.

¹⁷ *Proceedings*, Issue No. 32, p. 5.

¹⁸ *Proceedings*, Issue No. 32, p. 29.

¹⁹ Thomas McKeown, *The Modern Rise of Population* (London: Edward Arnold Ltd., 1976), p. 50-51.

A second example given by Dr. Mustard showed that the death rate in the United Kingdom increases six-fold after people become unemployed. He indicated that, at the CIAR, he has been interested in looking at the effects of unemployment and other economic, social, and cultural changes on the health status of the population. He stated:

I have been trying for two and a half years to put this program into place; that is, in effect, to find a leader out of the social sciences who could head this project in Canada. It has international ramifications. It has not been done in any other country; the Swedes have not been able to do it yet. They want to marry the life sciences and the social sciences so as to ask some fundamental questions about what is going on here. It can now be done with modern epidemiology techniques, and so on. We would like to put it in place. It is through an attempt to bring that about that I have learned that we simply do not have the strength in the social sciences in Canada to do so. I am not sure of the life sciences, either, but I am more optimistic about them.²⁰

This is a sorry comment on the ability of our social scientists — but even more so on the ability of our researchers in general and on those responsible for financing research — to frame the questions that encourage such interdisciplinary research. This problem became very real recently when an effort was made to bring together social scientists from various disciplines for the Macdonald Commission. The Commission felt so strongly about the isolation of the disciplines that they had this to say:

We have also discovered a considerable degree of disciplinary isolation. Economists, political scientists and lawyers working with this Commission were happy to try to work together, but it became obvious at an early stage of our project that they had had little experience in doing so. This situation left Commissioners and staff with significant problems in trying to devise an integrated approach to the materials available.²¹

We suspect that the criticism is equally valid for the medical and natural sciences.

The three granting councils do not have any intercouncil program to encourage interdisciplinary or collaborative research. Rather than actively encouraging the research community to collaborate and venture into new areas, the three councils have supported only passively interdisciplinary research by dealing with requests on an ad hoc basis. The result is virtually no projects supported jointly by two or more councils.

We suspect that there is insufficient interdisciplinary research being conducted today but the testimony we heard was inconclusive.

²⁰ *Proceedings*, Issue No. 36, p. 30.

²¹ Macdonald Commission Report, Vol. 2, p. 755.

This question warrants more attention; it is one which the Research, Science and Technology Committee in the House of Commons might wish to consider. If this kind of collaboration is found to be inadequate, an option to be considered might be to index to inflation the base budgets of the three granting councils on the condition that this increase be used, as a minimum, to support interdisciplinary research.

But even collaborative efforts on occasional specific projects is not enough. The bringing together of scholars, scientists, technicians and support staff in one centre on a reasonably permanent basis is also an essential prerequisite for the increase of our knowledge. Dr. Mustard pointed out that teamwork is the key at the Canadian Institute for Advanced Research (CIAR):

We are doing that on a national basis and linking the people together through modern communications technology and through the simple device of a travel budget that allows them to interact with each other for periods of time. Having selected the field and identified the talent, we recruit the faculty members as fellows of the Institute; we pay their full costs; they become our fellows. We are like an MIT or a Princeton. We select the field; we select the people; but leave them in the university.²²

In response to the recognition of the importance of creating teams of highly qualified talent to generate research of an international calibre, much attention has been given recently to the possibility of supporting research centres. In 1983-84, the secretary of state supported this flurry of activity by creating a Centres of Specialization Fund to assist universities to create new capacities or improve existing strengths in research and human resource development. This program, which ran for just over two years, distributed approximately \$25 million. While the Fund had some successes, it also had its drawbacks. First, it was designed to be short-lived and therefore did not serve the needs of centres which required multi-year support to pursue long-term research but had no other sources of funding. Second, it was administered by the secretary of state and viewed by some provinces as susceptible to political interference. Third, the Fund supported some new initiatives and therefore was susceptible to the criticism that bureaucrats were picking winners rather than supporting winners wherever they have emerged.


At about the same time as the conclusion of the secretary of state program, the Johnson Report called for the creation of a "centres of excellence" program as the vehicle for "mobilizing the resources and the talents of this large and sparsely populated country into a kind of critical mass."²³ These centres would, for the most part, be institutes

²². *Proceedings*, Issue No. 36, p. 12.


²³. Johnson, *Giving Greater Point and Purpose*, p. 34-35.

within universities, but separate from individual faculties. Their location, their areas of study, and their funding vehicles would be determined by a blue-ribbon committee.²⁴ Every witness who addressed the need for centres of excellence agreed that they are a necessary engine for pushing Canadian research to the forefront. Some argued, however, that centres cannot be created by a blue-ribbon committee because governments have never been successful in creating winners. The Committee agrees with this remark and supports the following assessment by Dr. Wright of the Johnson Report's blue-ribbon committee:

There has been talk of centres of excellence, as in the case of Mr. Johnson's report, and I agree with all of his report — except where he talks about centres of excellence, because he suggests that somehow some ministers or deputy ministers in Ottawa might be able to designate excellence. With the greatest respect, excellence must be won, not only once but every day, through what we do. What I think we need are systems of finance more like the American, which reward achievement, thereby establishing excellence and supporting it when it is achieved, but demanding that it continue to be performed, thereby creating great stimulus of others to perform in that same fashion.²⁵



We believe that critical masses of talent should be encouraged in Canada. Yet support by NSERC is focused upon the individual. To exacerbate the problem, the individual researchers are supported regardless of where they undertake their research. No special effort is made to support quality work at selected locations across Canada so to encourage the formation of the "critical masses". Quality research, particularly in the natural sciences, requires more than top quality researchers; the gathering of a team including technicians and other support staff does not occur easily or quickly.



If research centres are required, we must consider how they are to be created. Proposals for research centres to generate excellence at our universities are common; however, the designation "centres of excellence", the term most frequently used, is unfortunate. First, often it does not describe accurately what is being recommended. Second, it is invidious.

Our stress on excellence in research should not be construed as calling into question the proposition that the formation of young minds by our universities is of vital importance in any society; the expression "transmission of knowledge", which reminds one of Dickens' "Mr.

²⁴. *Ibid.*, p. 35.

²⁵. *Proceedings*, Issue No. 24, p. 19.

Gradgrind", is dangerously misleading. Nor do we subscribe to the distinction between "teaching universities" and "research universities": successful teachers always are doing research of the kind appropriate to their fields. Subject to what we have said about overhead costs, that kind of research already is being supported more or less adequately by the universities through faculty salaries and by the granting councils. What we have in mind now is centres of fundamental research, places where scientists can concentrate on research. We do not say "scholars and scientists" because we think that research of the kind done by scholars in the humanities and the social sciences for the most part could be done reasonably well within the standard university framework if adequate provision is made for sabbatical leave by restoring for example the leave fellowships cancelled by SSHRC in October 1986. Alternatively, we do not wish to exclude any social science research or any medical research that impacts on or interrelates directly with the fundamental natural science research.

What was required in the past when fundamental scientific research was to be undertaken was relatively simple: able, industrious scientists and appropriate equipment. At least two new considerations have become important. First, the rapid pace of the advance of research and the fact that often the traditional departmental structures of universities no longer correspond to the realities being studied mean that institutional circumstances fostering cooperation are necessary. Second, the cost of the most modern equipment in some fields, particularly in the natural sciences, is so high as to be prohibitive unless shared by a number of users.

We believe that fundamental research is most likely to be done at least cost and most successfully in a university environment. For one thing, the questions, enthusiasm, and encouragement of first-class students help motivate and support the research scientist; in a sense, they give him or her a demanding audience. What we have in mind is an arrangement in which a scientist would devote, as an example, one third of his or her time to teaching, with one third of his or her salary coming from ordinary university funds.

What is to be supported? Clearly the project model is attractive: it requires the statement of objectives, the description of methodology, and a timetable — all features highly attractive to the careful administrator, who feels obliged to demonstrate that value is likely to be received for money granted. The defect is that fundamental research often cannot be accommodated by a strictly applied project model. Consequently, the full costs of long-term programs of research should be supported through the core funding of the activities of specific research centres at designated institutions.

Let us assume that the Government of Canada agrees to support the research programs of designated centres at Canadian universities. The question then arises: which centres are to be supported? Some will argue that the universities that already have established their primacy in research ought to be selected. Others will say that since establishment feeds indolence, both justice and efficacy require that the competition be reopened frequently. It is hardly necessary to remind Canadians that the selection of a site for the capital of the Province of Canada proved too difficult for the politicians of that day, and that even with "Royal Guidance" it was found necessary to make an entirely new beginning, in Ottawa. Yet in the present situation there are many reasons why the investments and achievements of the past should be used as the foundations for future work; we cannot afford to make a new beginning in a strictly federal setting.


We submit that regardless of where they are located these research centres, properly run and financed, will be of great value to all the universities in Canada, indeed to all Canadians. Without them we will be increasingly dependent on the universities of other countries for new faculty members, new insights, and new discoveries.

Conclusions



In this chapter, we have argued that if quality research is to be achieved, the methods of funding must be overhauled. While more money is needed, the Committee cannot support the view that pumping more money into research — on the maxim that more is better — will be good for Canada. While adequate financing is a necessary ingredient to generate excellence in our research capacity, it is not sufficient. The analysis in this chapter has pointed out a number of deficiencies in the Canadian approach to the financing of research. In this concluding section, we now pull these thoughts together and make recommendations in a number of areas.

First, more money is needed to support the overhead costs of research; the old method of covering these costs through the general operating grants of the provinces no longer is working. If the federal government expects high quality research from its expenditures through the granting councils, it must be prepared to pay the overhead costs. We already have stated that the federal government should take steps immediately to fund the overhead costs of research. We anticipate that this could cost upwards of \$500 million annually. Full details should be worked out among the appropriate government departments, the three granting councils which would be responsible for administering this scheme, and other interested non-government bodies.

Second, while supporting an increase in the budgets of the granting councils to cover overhead costs, the Committee does not believe that the councils should receive any further financial support over the next five years to fund their existing activities. They already are eligible for additional financing through the recently announced "Matching Grants" scheme. Nevertheless we believe that the councils must make a greater effort to recognize and focus on the priorities of the country. We believe that they should consider reallocating existing funds to meet public priorities rather than pressing for additional resources to do so. For the scientists who receive the grants, they must recognize that these grants represent public money and, as such, there is a need for some degree of accountability. **The Committee recommends that the granting councils find ways of communicating to the public the results of the work they support, and that they build mechanisms to ensure this communication continues.**



Lastly, in the course of our study we considered the reputed deterioration in quality of research, particularly in the natural sciences. We believe that the root of this deterioration lies in the fact that NSERC is primarily involved in supporting individual researchers wherever they happen to be. This is highly commendable as support for normal university work; however it will not generate and sustain the needed concentration of research talent if research excellence is to be achieved. **We also recommend that a Centres of Research Council be created to make grants in support of the full costs of fundamental research in the natural sciences by financing the operations of designated research centres with approved programs of work; these centres would be located at selected Canadian universities and would be capable of doing research of an international calibre. The grant money should come from a new and separate fund, and should not be deducted from the monies now provided to the granting councils. We believe that the selection of the centres to be supported cannot be left to the peer-review system traditionally used in Canada. That system seems to have worked well in the task to which it has been applied, namely, the proper distribution of grants among applicants at many established institutions — a task which requires a panel (or committee) for each field composed of persons knowledgeable in that area, and the examination of dozens of detailed applications. The task we now have in mind, however, would require a few decisions of cardinal importance, which would be made after basic evaluations and re-evaluations. We recommend that the Centres of Research Council be composed of scholars and scientists of international calibre, perhaps ten or twelve in number including three or four from other countries, that it meet once a year after the initial period, and that the administrative work of the Council be done by NSERC.**



The Council should receive at least \$100 million each year for an initial ten-year period. The effectiveness of the Council should be examined at the end of that time.

Finally, we repeat that only the entire activities of centres should be funded, as the success or failure of the activities of a centre should not depend solely upon one person. Furthermore, governments should not chose the winners; when winners surface, they should be supported. The intention is to provide appropriate support for excellence where it already has been established, not to try to create it.

Chapter 5: Selected Topics

Introduction

A number of issues considered important by both witnesses and the committee have not been examined in the previous chapters. Among those, the following four require elaboration:

1. foreign students;
2. student financing;
3. accountability; and
4. faculty renewal.

Foreign Students

The financial plight of foreign students in Canada and the policies of both levels of government regarding them was of concern to many who addressed the Committee. At the provincial level, foreign students are probably worried most by fee differentials, which can result in their paying fees that are as much as ten times greater than those of Canadian students. Table 5.1 below illustrates the extent of these fee differentials; it shows that of the seven provinces that charge fee differentials, Ontario and Quebec charge the most, while Alberta charges the least. The case has been made that, since their introduction, such fees are the cause of a decline in foreign student enrolment from 36,075 in 1982-83 to 33,501 in 1984-85. This decline, however, has been uneven: some provinces with no fee differential saw a decline in enrolment while one with a differential saw an increase.¹

Foreign students in Canadian universities come from many parts of the world. In 1984-85, over 55 per cent came from Asia, (30 per cent from Hong Kong and 11 per cent from Malaysia). Approximately 13

¹. Report of the Special Joint Committee on Canada's International Relations, *Independence and Internationalism* (June 1986), p. 94. (Hereafter referred to as the Joint Committee.)

Table 5.1
Average Tuition Fees for Full-Time Students by Province
1985-86

	Nfld.*	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.*	Sask.*	Alta.	B.C.°
CANADIAN STUDENTS										
Undergraduate										
Arts	980	1350	1480	1370	530	1200	880	1070	860	1380
Commerce	980	1350	1480	1390	510	1200	1050	1070	860	1370
Engineering	980	1350	1430	1390	500	1300	1150	1120	1060	1480
Medicine	980	—	1830	—	590	1570	1660	1500	1470	2200
Science	980	350	1460	1390	550	1240	970	1070	860	1390
Graduate	710	—	1650	1460	510	1250	1170	1190	1580	1590
FOREIGN STUDENTS*										
Undergraduate										
Arts	—	3050	3230	3070	5800	4410	—	—	1290	3040
Commerce	—	3050	3230	3090	5800	4580	—	—	1290	3200
Engineering	—	3050	3140	3090	6000	6920	—	—	1590	3350
Medicine	—	—	3530	—	5800	7080	—	—	2210	5500
Science	—	3050	3170	3090	5800	4410	—	—	1290	3040
Graduate	—	—	3500	2850	5800	6230	—	—	2620	1750

* Newfoundland, Manitoba and Saskatchewan do not impose differential fees.

° Excluding Trinity Western University.

Source: Association of Universities and Colleges of Canada, *Compendium of University Statistics, 1985 edition*.

per cent came from Africa, 9 per cent from Europe, and a similar number from the United States.²

In addition to the fee differential, foreign students also face a bewildering array of federally imposed restrictions or charges. For example, they are required to pay a visa fee of \$50 per applicant; they are ineligible to work, except as graduate students working on-campus, and those who work must contribute to unemployment insurance and to the Canada Pension Plan. Women who come to Canada under student visas and have children born here are entitled to family allowances but many suffer long delays before receiving these benefits.

Canada has benefited considerably from having foreign students in Canada. The Canadian Bureau of International Education (CBIE) summarized these contributions in their opening statement before the Committee:

1. enhanced Canadian research and excellence;
2. greater international understanding through cross-cultural exchange;
3. trade benefits;
4. increased Canadian profile abroad; and
5. the fostering of international trust and peace.

One benefit given considerable prominence is the direct economic benefits Canadians receive from the money spent in Canada by foreign students. One estimate places such benefits at approximately \$345 million annually, against a cost of \$62 million.³

The \$345 million estimate of benefits refers almost exclusively to expenditures in Canada on travel, food, clothing, shelter, and entertainment. While recognizing the multiplier effect of these expenditures, we are skeptical about the commonly held view that because program costs are less, there is no net cost to the Canadian taxpayer. Not only is this an oversimplification, but it is inappropriate to draw a precise balance sheet between private expenditures by students on goods and services and public expenditures by governments on education. Our view on this matter is supported by the extensive study, *Mutual Advantage*, done for the Australian government.⁴

2. Max von Zur-Muehlen, "International Students in Canada 1973-74 to 1985-86" (Ottawa: Statistics Canada, December 1984).

3. Canadian Bureau for International Education, *Cost-Benefit Analysis of Foreign Students in Canada*, A Submission to the Standing Senate Committee on National Finance (March 1986), p. 8.

4. *Committee of Review of Private Overseas Student Policy, Mutual Advantage* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1985), p. 69-70.

By raising doubts about the quantifiable benefits of foreign students to Canada, we may be accused of weakening the argument for eliminating fee differentials. There are, however, many other good arguments in support of foreign students and the elimination of fee differentials; we listed some of these earlier. **But regardless of the costs or benefits to Canada, the setting of foreign student tuition fee levels is the responsibility of provincial governments and the universities; the federal government should not attempt to intervene.** If the federal government is convinced that such fee differentials are prohibitive, then it should pay the differential or try to convince provinces that such levies are not in the national interest.

In the final analysis, **the Committee is not convinced that, from a national perspective, foreign student fee differentials are wrong.** New Zealand, Australia, and the United Kingdom have fee differentials. (Special awards are available to cover this differential in the U.K.) In the United States, each state has an "out-of-state" fee which amounts to a foreign student fee differential. The provinces already waive the differential for approximately 3,500 students who enroll in Canadian universities under the sponsorship of the federal government.

We do believe, however, that there is a need to harmonize the policies of the two levels of government. We support the recent recommendations of the Joint Committee on Canada's International Relations:

We recommend that the federal government prepare a statement of national goals and objectives as they relate to foreign students, and we would encourage the provinces to state their goals and objectives in this area. These statements should then be used as the basis for discussion at a First Ministers' Conference, with the aim of promoting the greatest possible harmony between federal and provincial goals and objectives.⁵

Finally, there are some areas where the federal government can take action independent of the provinces. These include foreign student contributions to the Canada Pension Plan and to unemployment insurance, visa charges, and family allowance delays. As part of the process of preparing a statement of national goals for the proposed First Ministers Conference, these areas of concern should also be reviewed.

Student Financing

University tuition fees for Canadian students vary considerably from province to province. They range from a low of approximately

⁵. Joint Committee, p. 96.

\$500 in Quebec to a high of \$1,500 in some fields in Ontario. Over the last ten years these fees as a percentage of university operating income have remained fairly steady (13 to 16 per cent).⁶ Recent reports such as the Report of the Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education and the Bovey Commission in Ontario call for a general increase in fees. The argument in support of an across-the-board increase is that the universities are strapped for money and that tuition fee increases are the only major way they can influence their revenues and, as a consequence, reduce their heavy dependence upon government.

Dr. Wright told us that one justification for such increases is that even though fees as a percentage of university operating income have remained fairly stable, as a percentage of the starting income university graduates can expect, they have fallen.⁷ Therefore, if fees are viewed as an investment, the rate of return to the individual investing in education is rising. The other justification for a rise in fees is that students — the primary beneficiaries of a university education — should pay a greater share of the costs. The Report of the Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education supports this argument in the following way:

After much deliberation, the Commission has concluded that students, as the primary beneficiaries of a university education, should assume a larger share of the cost of their instruction. The argument that university education should be provided at little cost to individuals does not rest on as sound principles as does the argument in favour of free or low-cost elementary and secondary education.⁸

One witness, Mr. Sonny Flanagan, President of the Federation of Students at the University of Waterloo, stated that before deciding to raise fees, society must determine the appropriate share of the total operating income of universities that fees should represent.

I think you should decide what that ratio is going to be and stick to it. In doing that, first you weigh what the individual should be paying to go to school and what the taxpayer should be paying, and then I think you must weigh what the provincial government and the federal government ratio is going to be and get a firm commitment from all three groups as to how much they are going to pay towards the cost of educating our youth and financing the future As it stands now, I see all three groups fighting each other, and the only thing that seems to be happening is that we are losing quality. The quality of our

⁶ Tuition fees, as a percentage of total university income, range between 9 and 11 per cent over the same period. Total university income differs from operating income in that the former includes income from research, trust and special purpose accounts, but excludes income from commercial enterprises and rental of university facilities.

⁷ *Proceedings*, Issue No. 24, p. 7.

⁸ Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education, *Report* (Halifax, 1985), p. 3-50.

education just seems to be going down and down which means that Canada, eventually, will have a third rate educational system.⁹

The Nova Scotia Royal Commission concluded that fees should rise gradually so that eventually they would reach the optimal level of 50 per cent of instructional costs. Under this proposal, tuition fees in Nova Scotia in 1983-84 would have been \$2,175 for undergraduate arts and science students.¹⁰ The Bovey Commission called for the fee levels for arts and sciences students to rise to 25 per cent of the operating costs.¹¹ In 1983-84, tuition fees in Ontario for arts and science undergraduates were approximately \$800, or 16 per cent of university operating costs. Under the Bovey Commission proposal, fees would have had to increase by about \$450. It is interesting to note that in 1946, revenue from tuition fees covered about 38 per cent of university operating costs in Ontario.

In addition to those who call for an increase in university tuition fees, there are many who have called for the deregulation, or freeing-up, of fees. The Macdonald Commission supported this in the following way:

Giving universities greater control over their fee structure might also induce greater variation in fees across programs and, particularly, among universities reflecting differences in costs and in the nature of programs provided. Some universities might offer low-cost "no frills" education, while others could provide more intensive, higher-level education intended to set high standards of achievement.¹²

Advocacy for deregulation was heard from many sources; both businessmen (like David G. Vice) and academics (like Ron Watts) felt there was a need for such deregulation. Students were hesitant; they saw deregulation as leading to no-frills universities and the creation of second-class university graduates.

Others such as Gilles Paquet, Vice-President of the Canadian Higher Education Research Network, saw deregulation as a way to open up the possibility for universities to specialize in selected areas. He said:

It seems to me that some universities — the University of Toronto, McGill, UBC, and perhaps others such as Laval and Montreal — may have a vocation of being the big ear that listens to the world on all counts. But we can only afford so many of those. I like the idea in

⁹ *Proceedings*, Issue No. 24, p. 25.

¹⁰ Nova Scotia Royal Commission, p. 3-50.

¹¹ The Commission on the Future Development of the Universities of Ontario, *Ontario Universities: Options and Futures* (December 1984), p. 25 (Bovey Commission).

¹² Macdonald Commission Report, Volume 2, p. 749.

Ontario of rationalization; it failed, however, because there was no will behind it. Waterloo is a success story because Waterloo did not want to be everything to everybody; it decided to be excellent in an area. I think that all of the university enterprise has some comparative advantage, and the idea is that it should be left to pick the niche that it can handle best.¹³

It would appear from the testimony we heard that the only issue in this area upon which there was agreement was that any changes in fees would have implications for student aid. This is an area which needs a full review. Students receiving both federal and provincial student assistance are not being treated equally; the grant portion in some provinces is considerably more generous than in others. This has an impact on student mobility. **The Committee believes that in view of the substantial federal involvement under the Canada Student Loans Program, there is an urgent need for a parliamentary review of student assistance in Canada, and that such a study should examine the question of the proper roles of the two levels of government in this area.**



Accountability

In Chapter 2 we evaluated EPF and, for the most part, found it wanting. The objectives used for this evaluation were taken from public statements made about the program at the time of its inception; none of those objectives called for accountability. Yet for the last five years or so, accountability has been the predominant concern of politicians regarding this program. The Honourable Serge Joyal, former Secretary of State, criticized the provinces for their failure to transfer federal funds to the universities.¹⁴ A.W. Johnson, summarizing the position of many federal politicians regarding EPF, stated:

There is no assurance to the Parliament of Canada or to the people of Canada that the moneys which have been appropriated by this Parliament and transferred to the provinces presumably for post-secondary education are actually going to post-secondary education in an unattenuated way If the universities and colleges had received from the provinces the rate of increase in operating grants over the years — an increase which equalled the rate of increase in the federal fiscal transfers to the provinces, they would be \$3 billion better off today than, in fact, they are now.¹⁵

Mr. Johnson, in his report to the secretary of state, called for an end to EPF as we currently know it; he proposed that the growth in

¹³. *Proceedings*, Issue No. 23, p. 18-19.

¹⁴. *Minutes of Proceedings and Evidence of the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade, and Economic Affairs*, Issue No. 3 (February 21, 1984), p. 6.

¹⁵. *Proceedings*, First Session, Thirty-third Parliament, Issue No. 13, p. 9.

federal transfer to the provinces be tied to the growth in provincial grants to their institutions.¹⁶ Other witnesses proposed similar kinds of arrangements because the universities, in their view, were underfunded and because the provinces were not accountable for their use of EPF transfers. In elaborating his proposal and criticizing EPF for its lack of accountability, Mr. Johnson described these EPF arrangements as vulnerable. He said:

Vulnerable in this sense: I say in this report perhaps rather more circumspectly than I am about to do now — that I would be surprised if any legislative body would for long, would indefinitely, contribute funds and burden its treasury for the purpose of making grants which have no purpose. An unconditional grant that is for the purposes of equalization, equalizing provincial revenues, has a purpose. A federal grant that has an incentive built in, as this one would have, in respect of provincial expenditures on higher education, has some purpose. But an unconditional grant that is declared by Parliament should say quite clearly, “No, there is no objective except to make money available to the treasury”. I do not think that governments will for long say, “Look here, we are not going to cut that”. If I were looking for a way to save money, I would be sorely tempted, if I were in a provincial government, to say, “Well, that unconditional grant to the municipalities has no apparent purpose. Let us cut that. Let us look at that”. I would have the same temptation if I were in the federal government. I think it is vulnerable.¹⁷

Responding to concerns that both cash and tax transfers for post-secondary education under EPF are being used with no regard for federal accountability concerns, provincial treasurers generally reply that there is no longer any relationship or specific purpose behind the grants. As a result, they conclude, the funds can be spent for any other purpose.

This lack of accountability and the vulnerability of the transfer is not unique to EPF. It is endemic to every use of the federal spending power in areas of provincial responsibility, as is shown in the Macdonald Commission Report. The next few pages borrow extensively from the “Federal Spending Power” section in Chapter 22 of that report.

The use of federal “spending power” has been justified under section 91 (1A), “The Public Debt and Property”, of the *Constitution Act, 1967*, and under section 102, which authorizes a Consolidated Revenue Fund. These sections are said to confer on the federal government the right to spend for any purpose, provided the legislation

¹⁶ Johnson, *Giving Greater Point and Purpose*.

¹⁷ *Proceedings*, First Session, Thirty-third Parliament, Issue No. 13, p. 23.

does not amount to a regulatory scheme for a matter within provincial jurisdiction.

Little assessment of the constitutionality of the spending power has been attempted in the courts. Shared-cost arrangements also have not been challenged in the courts and it appears that there are no constitutional restrictions on the federal power to offer conditional grants to the provinces. The provinces can refuse to participate in these agreements; in political terms, however, this power may be more theoretical than real.

The federal spending power gives a desirable degree of flexibility to our federal system, but it can also undermine provincial responsibilities. Federally imposed conditions, especially in cost-shared programs, can disrupt provincial systems and hinder attempts by provincial governments to rationalize their post-secondary education systems. EPF was an unsuccessful attempt to avoid such pitfalls. On the one hand, the Government of Canada justifies the transfer of cash and tax revenues as support for post-secondary education; on the other hand, provincial governments may cut their own expenditures on post-secondary education or even use the federal money for other purposes.

In the end, there is no accountability of any kind in Established Programs Financing. The Macdonald Commission summed up this failing as follows:

Provinces spend money which they are not responsible for having raised. The federal government transfers money to the provinces, but has little control over the manner of its spending. Citizens cannot hold the federal government accountable because they receive the services through the provincial government rather than directly. And Parliament cannot hold the federal government responsible because the federal government cannot specify precisely how the funds have been used. Under the Established Programs Financing arrangements, the severance of transfers from program costs and the lack of either effective program standards or enforcement mechanisms has accentuated this problem.¹⁸

To achieve the accountability which legislatures rightly require, three alternatives for federal-provincial cooperation are possible:

1. shared-cost programs with detailed conditions;
2. disengagement by transferring program responsibilities to the federal government; or
3. disengagement by transferring adequate financial resources to the provinces.

¹⁸. Macdonald Commission Report, Volume 3, p. 244.

The 1937 Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (Rowell-Sirois Commission) spent considerable effort describing the problems of shared-cost arrangements and divided responsibilities. The Commission stated:

But Dominion and provincial governments are now embarked on the joint administration of projects which require positive and constructive co-operation if they are to be carried out efficiently. Two separate governments, neither one of which has authority over the other, must agree on objectives, on the means of reaching them, and on the daily application of these means to new situations. However, there are always a number of issues on which the interests of the Dominion and those of the separate provinces do not run side by side. These differences in interest lead to disagreements which cannot be solved by appeals to the courts because they do not involve questions of formal constitutional power at all. They are disagreements about matters which the constitution intended that the appropriate government should handle separately in its own way.¹⁹

The Commission warned against shared-cost arrangements or conditional grants and advocated the principle of complete separation of responsibilities.

The experience with conditional grants leads us to doubt whether joint administration of activities by the Dominion and a province is ever a satisfactory way of surmounting constitutional difficulties. Where legislative power over a particular subject matter is divided, it is ordinarily desirable that these powers should be pooled under the control of a single government in order to secure unified effort in administration.²⁰

In the post-secondary area, this could be achieved by giving either the federal or the provincial level of government both the clear responsibility and the appropriate financial resources. The Macdonald Commission endorsed the Rowell-Sirois findings:

Following the Rowell-Sirois Report, we believe that in principle, the federal government should look to a shared-cost program as a last resort, rather than as a first resort. Indeed, in many cases, it will be desirable to seek to mesh federal and provincial activities under a shared-cost program. In general, however, the democratic objectives of accountability and clarity of roles are more effectively secured if a government pursues programs under its own jurisdiction.²¹

There is no doubt that quality post-secondary education and research is a matter of national concern, but attempts by the federal

¹⁹ As quoted in the Breau Report, p. 22.

²⁰ *Ibid.*, p. 25.

²¹ Macdonald Commission Report, Volume 3, p. 247.

government to ensure that it is achieved appear almost certain to fail as long as its jurisdiction is inadequate. We have heard that the quality of higher education is declining in Canada, that some university administrations are weak, that they do not or will not face the realities of scarce resources, that they do not engage in strategic planning, that unions and the tenure system are eroding quality, that standards of admission are too low and variable, and that high schools are improperly training our youth for university. These, we have been told, are leading problems with our universities. The provinces have the jurisdictional responsibility to deal with these problems, but not the resources. The federal government has the resources, but not the responsibility. **In our view, the time has come for disengagement between the two levels of government over responsibility for post-secondary education in Canada; disengagement is the only effective way to ensure accountability while at the same time making clear where the responsibilities lie for coming to grips with the need for high quality post-secondary education.** In the concluding chapter we will present a set of proposals which will address the need for disengagement.

Faculty Renewal

The recent cases before provincial courts regarding the constitutionality of mandatory retirement at age 65 for university teachers have made faculty renewal a pressing issue. If the courts find that the charter of rights makes mandatory retirement unconstitutional, it will no longer be possible to require tenured faculty members to retire. This will add to the difficulty of making room for younger faculty.

The problem however, is much broader than mandatory retirement. During the last five years there has been virtually no increase in faculty despite university enrolment increases. Instead, the proportion in the senior ranks has increased while the proportion in the junior positions has declined. Table 5.2 illustrates this situation. In 1975, there were 30,000 full-time university teachers, of whom 26 per cent were full professors, and 31 per cent were assistant professors. Five years later, the faculty ranks had increased by 8 per cent to 33,000 while full-time enrolment increased by 9 per cent. At the same time, full professors had increased by 5 per cent to 31 per cent while the junior ranks had declined by 7 per cent to 24 per cent. Three years later, faculty had increased by 3 per cent while full-time enrolment had increased by 19 per cent; full professors had increased to 33 per cent while assistant professor ranks declined further to 20 per cent. In 1965-66, the top two categories accounted for 44 per cent of the total; eighteen years later they accounted for 70 per cent.

Table 5.2
Full-Time Teachers in Canadian
Universities by Rank
for Selected Years
1965-66 to 1983-84

Rank	1965-66	1975-76	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84*
Total number	12,085	30,784	33,299	33,600	34,074	34,418
Full professor	20%	26%	31%	33%	32%	33%
Associate professor	24%	36%	40%	40%	38%	37%
Assistant professor	33%	31%	24%	23%	20%	20%
Other	23%	7%	5%	5%	10%	9%

* 1983-84 data are not available for Quebec universities; 1982-1983 data have been substituted.

Source: Associate of Universities and Colleges of Canada, *Compendium of University Statistics*, 1985 edition.

Consistent with the expansion of the senior ranks, the average age of university faculty members has risen. Table 5.3 shows that in 1975-76, 28 per cent were under 35; seven years later this had fallen to 13 per cent. Over the same time period, faculty between 35 and 49 had risen from 53 per cent to 58 per cent, while those over 50 had risen from 18 per cent to 28 per cent.

There are those, such as Professor Bothwell, one of the authors of *The Great Brain Robbery*, who contend that the tenure system is a serious factor preventing faculty removal and renewal:

We consider that the tenure system as presently existing in Canadian universities has, effectually, failed. The tenure system purports to be about freedom of speech in the universities, but freedom of speech to my mind is not under threat in any university in this country Using this handle of "freedom of speech", the university professors corporately have opted for what is in effect a perpetual job.²²

The Canadian Association of University Teachers (CAUT) defended the tenure system against the charge that it was contributing to the aging faculty problem by preventing the universities from weeding out faculty members who for one reason or another are not

²². *Proceedings*, Issue No. 27, p. 12.

Table 5.3
Age Distribution of Full-Time Canadian University Teachers
for Selected Years
1968-69 to 1982-83
(in per cent)

Age Group	1968-69	1971-72	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83
20-34	39.8	38.3	30.8	28.7	26.1	23.5	20.4	18.2	15.8	14.3	13.2
35-49	45.8	47.0	51.8	53.0	54.5	56.1	57.8	58.7	58.7	58.7	58.8
5-64	14.4	14.7	17.4	18.3	19.4	20.4	21.8	23.1	25.5	27.2	28.6
Total (per cent)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Median Age	38	38	39	39	40	40	41	42	42	43	44

Source: Max von Zur-Muehlen, *The changing profile of full-time faculty at Canadian universities* (Ottawa: Statistics Canada, 1983), Table 2, p. 7. Reprinted in Thomas H.B. Symons and James E. Page, *Some Questions of Balance* (Ottawa: AUCC, 1984), Table 27.

performing adequately. The CAUT also defended the low dismissal rate of university faculty by indicating that such rates were similar to those in the jurisdiction of the United Auto Workers.²³ They qualified this by indicating that there would have been more formal dismissals had not those who were being eased out left of their own volition. While we believe this to be true, we are concerned with the justification used by the CAUT for this low dismissal rate. Universities are institutions which should emphasize excellence. To achieve excellence in the quality of graduates and research, there must be excellence on the input side; there is no room at the top for merely satisfactory performance. The Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education expressed doubts similar to those which concern us:

In voicing this suspicion, the Commission is well aware of the dangers of contrasting a myth of universal competence in all other fields of human endeavour — business, government, the professions — with actual practice in the universities. Interest groups who wish to diminish academic freedom frequently attack tenure on the grounds that it shields incompetence, and state that all incompetents are fired in their own particular occupations. This is simply not true. All human occupations have an acceptable level of competence, determined by those people engaged in that occupation, and people of varying degrees of competence fill the ranks of all organizations. Since universities, however, play a normative role in society, their levels of competence should be closer to the ideal than to the average. To require academic excellence of students, but not of professors savours of hypocrisy, and steps must be taken to ensure that educators not only preach excellence, but strive for it.²⁴

The abolition of the tenure system might appear, *prima facie*, to be an attractive solution; however, we doubt that this would achieve the desired goal. Tenure was introduced for a commendable purpose: to enable scholars and scientists to teach and publish freely, without intervention by authorities and interests. That purpose remains valid and relevant. However, tenure should not serve to protect professors from carrying out assiduously the duties of their posts. At the same time, abolishing tenure would make remedial action possible in particular cases, but would fail to tackle the chief cause of the problem, which is, as we see it, the fact that salary increases to some extent are tied to promotion in rank, and that the higher rank entails tenure. Consequently, the need for salary adjustments often influences promotion and tenure. Moreover, the pool of expert referees to which those charged with rank and tenure decisions can turn for guidance is relatively small in Canada, and information about this process is easily accessible, the result being that referees often are reluctant to take the

²³ *Proceedings*, Issue No. 42, p. 18.

²⁴ Nova Scotia Royal Commission, p. 2-55.

risk of giving candid assessments. Table 5.2 shows that since 1980-81 about 70 per cent of all full-time university teachers in Canada were in either the top or second-top rank. Even if all persons in those ranks were truly excellent, this could not be regarded as a healthy situation.

We believe that retirement during the next ten or fifteen years by a large proportion of those who now teach in Canadian universities will provide universities with opportunities: first, to introduce better and distinct procedures by which to determine salaries; second, to introduce more rigorous procedures for rank and tenure decisions; and, third, to devise procedures which ensure that tenured professors do not neglect their teaching and research obligations, while retaining protection for academic freedom. These, however, are not issues over which the federal government has any influence; it is one for responsible faculties, university administrators, and provincial governments. We mention it because of its relevance to the urgent question of faculty renewal.

The stagnation in faculty growth since about 1980 prevents universities from being regenerated by new blood. We are in danger of losing a generation. There is little doubt that in the 1990s we will be faced with an unusually high number of retirements from academic ranks. If the present pattern continues we will not have sufficient scholars and scientists to fill all the ranks and age groups in the 1990s.

In the 1960s, when we needed new academics to match swelling enrolments, we recruited them in foreign countries, especially the United States. American universities, however, now are anticipating the same wave of retirements, and at about the same time as Canadian universities. The Ford Foundation in the United States has created a fund to support the development of projects for heading off an acute shortage of college professors in the 1990s.²⁵ At Columbia University in New York, where more than one-third of tenured faculty will have retired by 1995, the administration already has begun a major recruiting effort, a kind of stockpiling against future needs. Junior faculty salaries have been raised, sabbaticals have been made more generous, and professors in their late thirties, who appear to have become academic "stars" in their field, are being recruited throughout the country.²⁶ In Germany, university administrators are facing the same problem.²⁷ The situation probably is similar in other European countries. Unless we find ways of making an academic career available and attractive now to able young Canadians, we could find that in the

²⁵ *The Citizen*, (Ottawa) December 26, 1985.

²⁶ *New York Times*, March 16, 1986.

²⁷ *The Times Higher Education Supplement*, June 3, 1986.

1990s we will not have an appropriate distribution of faculty of all ages and ranks and that we will not be able to recruit them from abroad.

In our view, a two-pronged approach is necessary to address this problem. The first is to find imaginative ways to remove the disincentives to early retirement. Universities should consider, for example, any of the following ideas to encourage early retirement:

1. eliminating any actuarial penalty for early retirement;
2. indexing pension benefits to cost-of-living increases, where possible;
3. extending medical and dental plans to retired faculty; and
4. extending life insurance benefits beyond retirement to the "normal" age of retirement.

In addition to making early retirement attractive, universities should consider post-retirement appointments, phased-in retirements, and reduced work-load appointments. This is a situation which each university must address individually; each institution has its own unique working arrangement with its faculty.

The second solution to this problem is to provide the financial resources to build up a reserve of young academics. This does not mean increasing the general funding of universities; if this were done, only a small part of the money would be applied to the achievement of the goal. The money must be targeted. **We recommend that a Canadian Scholars Development Fund be created.** Our intention in proposing this fund is to see that financial resources are available to the management of the universities for the purposes of encouraging young, capable graduate students to remain in the academic stream as scholars and scientists rather than abandon potential university careers. It is not our intention to create a proliferation of academic posts with the result that there are too many university teachers and too few students. **The purpose of this Fund is to create a reservoir of talented scholars and scientists who would undertake research at the larger Canadian university centres and become a source on which to draw in filling the academic vacancies that are expected to occur in the 1990s.**

Arriving at an appropriate amount and mechanism for operating this Fund is difficult. One reasonable approach is to tie awards from this Fund to the value of research grants given by the three granting councils. If, for example, an additional 10 per cent of the value of the councils' grants was to be allocated, the cost in 1986-87 would be just over \$50 million.

We have proposed that this Canadian Scholars Development Fund be linked to the grants awarded by the three granting councils; in other

words, the more research grants a university receives, the more money it would receive from the Fund. Some critics may feel that this fund will be of little or no benefit to them. In the immediate future, there is truth to this criticism; but in the mid-1990s these same small universities will benefit from this proposal when they are seeking to recruit new members for their faculties; they will be able to find them in Canada, already trained in Canadian universities.

We also submit that the time has come for the provinces and universities to take immediate steps to examine both academic promotion and the tenure system, with an emphasis on the former.

Conclusions

In this chapter we have addressed four topics: foreign students, tuition fees, accountability, and faculty renewal.

We have concluded that there are considerable benefits to Canada and to the world by having foreign students studying in Canadian universities. We were not convinced, however, that there is a strong economic argument for the elimination of fee differentials. Besides, the setting of fees is a provincial matter.

The level of tuition fees is another area which is clearly a provincial responsibility. While we heard conflicting testimony on the impact of rising tuition fees, there was unanimous agreement that higher fees will have implications for student aid. In this regard we have recommended a parliamentary review of student assistance in Canada, which could include an examination of the respective roles of the two levels of government.

The lines of constitutional responsibilities must be clearly drawn if accountability is to be achieved. The federal government has sought to use its financial resources to persuade the provinces to behave in a certain way with regard to post-secondary education. The provinces have taken the money, but have continued to insist that post-secondary education is not a federal matter. Accountability is not possible without excessive administrative wrangles when the level of government that supplies the money does not have constitutional responsibility. We believe that the time has come, following the advice of both the Rowell-Sirois Commission and the Macdonald Commission, to disengage the two levels of government in this area.

Finally, we believe that the federal government can help to deal with the anticipated problem of faculty renewal. It would be folly to assume that we will be able to import university teachers in the 1990s. We have proposed that a Canadian Scholars Development Fund be established to build a reservoir of young scholars and scientists who will be available to fill the faculty shortages expected in the mid-1990s.

Chapter 6:

Review of Some Recent Reports on PSE

Introduction

This chapter will highlight the conclusions of some recent reports on Canadian post-secondary education, including those by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the Bovey Commission, Mr. A.W. Johnson, the Canadian Association of University Teachers, the Macdonald Commission, and the Education and Research Study Team of the Federal Task Force on Program Review.

Public financing of post-secondary education — in particular, the adequacy of funding levels and the sharing of funding between federal and provincial governments — has been discussed in all these reports, at least in part. Suggestions have been made on the ways in which federal money might be channelled to post-secondary education with less leakage. A review of the content of these recent reports, especially as regards EPF and future forms of post-secondary education funding in Canada, will show that all are agreed on at least one point, namely, that there are many problems with post-secondary education in Canada and these problems are serious.

Organization for Economic Cooperation and Development Report

Ten years ago the OECD conducted a review of the Canadian education system. Its report had many observations which are still pertinent:

- federal post-secondary education support was characterized as “aid for the solution of other political tasks”;
- “the provinces seem to have been successful in their efforts to limit the federal role in higher education and it appears unlikely that they will yield much on this point in the future”;
- “without political leadership and responsibility — and after all neither of these is forbidden under the BNA Act — a severe

backlash against future educational development in Canada may be unavoidable”; and

- “who can maintain seriously that the fathers of the BNA Act had ruled against sensible inter-provincial co-operation and for federal-provincial discussion in the field of education policy?”

While this report was published the year before EPF became operational, many of the problems identified by the OECD examiners are at least as relevant to EPF as they were to its predecessor.

Bovey Commission Report

The December 1984 report, *Ontario Universities: Options and Futures*, of the Commission on the Future Development of the Universities of Ontario (the Bovey Commission), in addition to giving a high provincial and national priority to maintaining and strengthening the university system, recommended the adoption of a general seven-part strategy. This strategy included:

- the recognition of the importance of human capital development;
- the recognition of the importance of university research;
- a greater emphasis, at least in the short run, on excellence and adaptability than on accessibility;
- differentiation “through evolution within a competitive rather than a designated context”;
- increased accessibility in the longer term from certain disadvantaged groups;
- closer links with and increased support from the private sector; and
- funding revisions and inter-institutional and governmental coordinating arrangements to facilitate the general strategy.

Other recommendations dealt with policy issue areas such as:

- quality, accessibility and demand, adaptability, and balance and differentiation;
- financing (including less emphasis on enrolment-driven funding), tuition fee increases, and provision for a faculty renewal and adjustment fund; and
- inter-institutional planning and co-ordination, including a reconstituted and strengthened intermediary body between the provincial government and the institutions.

With respect to federal-provincial cooperation, the Commission noted that the full development of universities “requires effective co-

operation . . . concerning the public definition of objectives and financial support.” It made the following recommendations:

- Given the danger of federal unwillingness to maintain existing unconditional EPF transfers for post-secondary education, there should be agreement on a ratio for core funding, the provincial share being no less than the current ratio.
- There should be a significant increase in federal granting council budgets for university-based resource-intensive research, including provision for indirect costs.
- Centres of excellence, before being established or funded by either level of government, should be the subject of consultation with advisory agencies at the appropriate level and with the appropriate body of the other order of government.
- Joint development of a national income-contingent loan plan to cover all tuition fees should be seriously considered.
- Ottawa should assume the differential portion of tuition fees for foreign visa students, up to a maximum of five per cent of provincial enrolment. (This was estimated as \$25 million for Ontario.)
- A Standing Committee on University Education and Research in Canada should be formed, with federal and provincial government and university representation, to provide a forum for reconciling and coordinating federal and provincial priorities relating to universities.

Johnson Report


A.W. Johnson's paper, *Giving Greater Point and Purpose to the Federal Financing of Post-Secondary Education and Research in Canada: A report prepared for the Secretary of State of Canada*, was published in February 1985. The report had been commissioned in 1984 by Secretary of State Serge Joyal who, by the time it appeared, had been succeeded by the Honourable Walter McLean. Johnson's findings were as follows:

- Real expenditures per student have been dropping since Established Programs Financing began in 1977.
- EPF financing for post-secondary education has increased, but provincial support has not kept pace because of a lack of conditions or incentives for the provincial governments to maintain support with money drawn from their own sources.
- Because the EPF money is not linked to provincial expenditures on higher education, a “malaise in federal-provincial relations” has

developed in that the transfer of EPF funds is viewed as totally unconditional.

- A higher priority must be given to federally-sponsored research funding through the granting councils, along with guaranteed increases greater than GNP increases, and provision of funds for overhead costs.
- Canadian universities have little or no financial capacity to maintain world-class centres of excellence.
- The present EPF structure provides few incentives for self-induced reform by university faculties or administrations.
- Present EPF/PSE support lacks a defined and understood purpose.

The recommendations made by Mr. Johnson are the following:

- 
- The growth of EPF should be “harmonized” with provincial operating grants by escalating EPF/PSE amounts at the present rate of increase (GNP and population) only if a province does likewise. If a province contributes less, the federal government should follow. This incentive would eliminate the current federal-provincial malaise.
 - There should be a one-time, “moderate redirection” of money from core financing to research to enable the federal granting councils to finance overhead costs. This money would come from cut-backs to the provinces, whose own source support has gone down substantially when measured against the EPF/PSE money they have received since 1977-78.
 - Federal granting councils should get more money to continue to pay for indirect research costs and Ottawa should commit itself to an annually escalated five-year plan for the councils’ sponsored research. This would be in addition to EPF funds.
 - A blue-ribbon committee from the public, private, and university sectors should be formed to advise the federal government on means for funding a selected number of world-class centres of excellence.
 - These reforms should go into effect April 1, 1986, and should be reviewed every five years.

Johnson argued that without national objectives for post-secondary education, there is no real purpose in continuing federal funding. He suggested several objectives for federal financial support of higher education, including:

- accessibility for all qualified Canadian students;
- high quality post-secondary education and research;

- enhanced employment opportunities for students;
- enhanced PSE and research contributions to Canadian social, economic and cultural development; and
- assistance to Canadians and PSE institutions to adjust to changing technological, economic and socio-cultural demands.

He cited also two specific objectives: the right of students to mobility, and the right of Canadians to know how post-secondary education is financed and by whom.

Johnson suggested that if there is no national interest in the health and vitality of higher learning in Canada, Ottawa should withdraw from its financing. The following alternative methods of federal financing were rejected by Johnson:

- using the cash portion of EPF/PSE, after adjustment for Quebec's greater tax transfers, for universal student grants or vouchers, or a massive increase in research funding;
- continuation of the present "unconditional" form of financing; and
- withdrawal of post-secondary education cash funding for core operations.

Johnson also warned that a review of student assistance programs and increases in tuition fees, while needed, should not take priority over reform of the present EPF/PSE funding mechanism.

Canadian Association of University Teachers' proposed PSE Financing Act

In June 1985, the Canadian Association of University Teachers published a proposal for a Post-Secondary Education Financing Act which would continue the then present EPF funding levels with one exception: there would be supplementary cash contributions for those provinces that maintain and increase their own source funding above 1982-83 levels (when the revenue guarantee compensation portion of the 1977 EPF Act was terminated), subject to an undertaking by the relevant provinces to direct the supplementary cash contribution to post-secondary education. The proposed Act suggested that:

- A Post-Secondary Education Advisory Council should be formed. Ideally, this Council would include tripartite representation from: the federal government; provincial governments, through the Council of Ministers of Education, Canada; and representatives of various sectors of the post-secondary education community.
- The Advisory Council would submit an annual report to the appropriate minister, who would present it to Parliament.

- The minister would also submit an annual report on the administration and operation of the Act.
- Annual reports would be reviewed by a proposed Standing Committee of the House of Commons on Science, Research and the Financing of Post-Secondary Education.

Macdonald Commission Report

The 1985 *Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects of Canada* (the Macdonald Commission Report) included a chapter on education and training, wherein it found that:

- higher levels of excellence are desirable and achievable;
- more flexibility is desirable;
- low-income Canadians do not make sufficient use of the post-secondary education systems; and
- the current EPF/PSE arrangements are inappropriate.

Among the Commission's recommendations was one proposing that there be federal-provincial discussions aimed at restructuring post-secondary education financing, and that these begin immediately. A range of options, including the following, should be considered on an urgent basis:

- replacing a portion of existing EPF cash transfers with direct-to-student transfers, whether they be in the form of tax credits, grants, or vouchers, and corresponding increases in student tuition fees, with the provinces continuing or increasing existing institutional support;
- freezing current federal cash contributions and tying future increases to a 50:50 federal matching of provincial expenditure increases; and
- using some of the funds freed by freezing to fund university research, with the balance being used on a 25:75 federal-provincial basis to match increased provincial support to universities.

The Commission also proposed the formation of an independent national commission, primarily established and financed by the private sector, to monitor quality and standards in elementary and secondary education. Further, it was suggested that additional sources of funding be found to improve access to post-secondary education for low-income students, including changes in the Canada Student Loans Program and its provincial equivalents, as well as consideration of contingent-

repayment loan schemes, i.e., repayment through income tax based on post-secondary education earnings.

Nielsen Task Force Education and Research Study Team Report

On March 11, 1986 the Education and Research Study Team report of the Nielsen Task Force on Program Review was issued. The report, as published, does not provide a detailed overview explaining why the federal government is involved in over 100 programs supporting education and research. Four options on Established Programs Financing were offered:

- that present arrangements be continued (although not necessarily maintaining the formula exactly as it now exists);
- that financial support to the provinces for post-secondary education be continued, but that a totally new basis be established, by offering conditional transfers tied to the provinces meeting some specified standards;
- that funds be provided in such a way as to flow to institutions through the students (for example through a voucher system); and
- that the federal government concede it has no role in post-secondary education, and that it gradually withdraw its financial support.

No preferred option was indicated by the study team.

Several options were set forth concerning research. One proposal, which could influence the level of future EPF funding, was that the granting councils pay the total cost of research, including overhead costs (and faculty salaries in exceptional cases). Concerning student financial aid, the preferred option was to leave the responsibility entirely to the provincial governments, while providing an unconditional grant to the provinces in financial support of their students. The study team recognized that this might lead to inequality in the assessment of needs among the provinces.

It should be recalled that one of the chief purposes of the Nielsen Task Force exercise was to find ways to diminish federal government program expenditures. This report on education and research-related programs, while constituting a most useful description and review, offered no concrete recommendations.

Conclusions

From this sampling of some recent reports on the present state and suggested future forms of post-secondary education financing in

Canada, it is apparent that EPF is not satisfactory in that it does not meet the perceived needs of the post-secondary education constituency. In our view, the 1976 OECD observation that federal financial support for colleges and universities was merely "aid for the solution of other political tasks" is as valid today as it was ten years ago.

EPF Problem

Chapter 7: Conclusions

Introduction

In March 1985 this Committee began a series of five hearings on federal fiscal transfers to the provinces for post-secondary education as part of our review of the Main Estimates of the Government of Canada, 1985-86. Our interim report based on these hearings concluded as follows:

The intention of the National Finance Committee in looking at the federal fiscal transfers for post-secondary education was to examine the responsibilities of the government of Canada in meeting this financial commitment. The witnesses the Committee heard generally agreed that the federal government has a responsibility in the post-secondary field beyond providing unconditional fiscal transfers; that the establishment of national objectives for post-secondary education is clearly of interest to the federal government if for no other reason than its responsibility to be accountable to Parliament for the amount expended in the area; that the conundrum of excellence versus equality of access brought on, in part, by financial constraint, is worthy of a national debate; that the importance, quality and type of research engaged in is the responsibility of both levels of government; and that the training of sufficient highly qualified manpower to meet the future faculty needs of Canada's universities is a concern to both levels of government. Arriving at the conclusion that there is a combined role for both levels of government in maintaining a high quality university system in Canada is not difficult, but determining what this university system should look like, what it would accomplish, and how federal financial resources should be spent to support such a system is not simple.¹

That report made no recommendations; it raised only questions. Now, after 18 meetings and 22 witnesses, we are prepared to offer observations and recommendations on a problem that has been with Canada since 1952.

The analysis in this report shows clearly that changes are required. The purpose of this chapter is to restate the essential issues and what we

¹ *Proceedings*, Issue No. 16, p. 19.

have learned about them, to explain the possible solutions to which our analysis leads, and to indicate the kinds of questions that must be answered if the problems are to be dealt with successfully.

Essential Issues

(1) Accessibility

We looked at equal opportunity of access to post-secondary education in Canada. This has been a goal of Canadians since the 1950s, one which should always be a concern. Some 55 per cent of those who graduate from high school go directly to college or university. How much higher should we aim?

Access to college or university is not a problem for the majority of those who have the desire and the ability. It is a problem, however, for certain groups, such as the handicapped, native people, some members of the adult population, and for any individual who because of circumstances has dropped out of school. The barriers to higher education for people in these groups will not be removed by massive fiscal transfers like EPF spread across the country on an equal per capita basis; programs addressed specifically to their circumstances are needed. Established Programs Financing can never fill this bill.

Our analysis also indicates that if the objective is to see an increasing number of young people receive post-secondary education, the answer is not to be found in spending more money on general transfer programs like EPF. The answer lies in finding solutions to the problems of those who have dropped out of the education system before reaching their full potential. Clearly, this is not a direct responsibility of the federal government; yet it is a problem of national dimension, and one which requires full participation by the provincial governments acting in concert.

(2) Accountability and the Established Programs Financing Legislation

We examined the post-secondary part of EPF closely (in Chapter 2) and found it wanting. It is a program founded on good intentions, but one which tries to do too much. It is a fiscal program intended to provide for long-term stable financial planning by both levels of government. It is also an equalization program intended to treat all provinces equally with respect to post-secondary education; further, it is a targetted program intended to provide a substantial share of the costs of running institutions of higher learning.

In 1983 the federal government listed ten objectives for its education-support programs. Among these, the following four reflect the long-held view that large-scale federal support is an important element in maintaining a strong, accessible post-secondary system in Canada:²

- *general support objective*, to help maintain and strengthen the post-secondary capacity throughout Canada required to respond to the individual learning and development aspirations of Canadians and the needs and opportunities of Canadian society;
- *educational opportunity objective*, to facilitate the access of all qualified and interested Canadians to formal learning by reducing barriers due to socio-economic status or to membership in groups that are not fully served by the existing education system, and to reduce financial hardship resulting from participation in the education system;
- *mobility objective*, to minimize any barriers that might prevent Canadian post-secondary students, teachers and graduates from studying, training or working wherever they wish in Canada; and
- *employability objective*, to promote the capacity required in the education system for Canadians to obtain the qualifications necessary for occupations critical to national economic growth and for occupations characterized by a high degree of inter-regional and international mobility.

Established Programs Financing is the major program of the federal government for the achievement of these objectives. Yet it is impossible to weigh EPF against them because the money is transferred without any conditions whatsoever. **In the Committee's view EPF is a program which never was intended to have a direct impact on the post-secondary education system in Canada.** The same amount of money transferred to each province outside the EPF framework and unrelated to any program could have had exactly the same influence on post-secondary education as the money now transferred under EPF.

The unconditional nature of EPF makes accountability to Parliament and the citizens of Canada impossible. Section 93 of the *Constitution Act, 1867* places such matters as the quality of teaching, the standards of admission, and the day-to-day funding of our post-secondary institutions under provincial jurisdiction. For the federal government to have any influence in these areas, a shift of power from the provincial governments to the federal government would be required. This has not been done; nor does it appear that it will be done.

² Secretary of State, Canada, *Support to Education by the Government of Canada* (1983), p. 12.

Such a change could be made under section 38(1) of the *Constitution Act, 1982*. That section reads:

38(1) An amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by

- (a) resolutions of the Senate and House of Commons; and
- (b) resolutions of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces that have, in the aggregate, according to the then latest general census, at least fifty per cent of the population of all the provinces.

Even if the Constitution were to be amended, sections 38(2) and 38(3) make provision for the amendment to have no effect in any province where the legislature expresses its dissent. These sections read:

38(2) An amendment made under subsection (1) that derogates from the legislative powers, the proprietary rights or any other rights or privileges of the legislature or government of a province shall require a resolution supported by a majority of the members of each of the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies required under subsection (1).

38(3) An amendment referred to in subsection (2) shall not have effect in a province the legislative assembly of which has expressed its dissent thereto by resolution supported by a majority of its members prior to the issue of the proclamation to which the amendment relates unless that legislative assembly, subsequently, by resolution supported by a majority of its members, revokes its dissent and authorizes the amendment.

Of particular relevance to this study is section 40, which declares that if an amendment relates to education, the federal government is required to provide financial compensation to any province to which the amendment does not apply. This section reads:

40 Where an amendment is made under subsection 38(1) that transfers provincial legislative powers relating to education or other cultural matters from provincial legislatures to Parliament, Canada shall provide reasonable compensation to any province to which the amendment does not apply.

But even with the knowledge that education in and for each province is a provincial responsibility, the federal government in the past has used its spending power to encourage the development of post-secondary education without full provincial concurrence. In 1952 the direct per-capita transfer to universities raised objections from the Government of Quebec; the 1960 changes to the program through the Sauve-Fleming formula mollified the Quebec government. In 1967, the

federal government introduced new funding arrangements which increased federal spending on post-secondary education but did so indirectly through the provincial governments.

Some witnesses suggested that the federal government should return to the pre-1977 arrangement and seek to develop new shared-cost arrangements with the provincial governments. However those who were involved in that exercise warned emphatically about the administrative nightmare that would be created. Others have proposed that growth in federal transfers should be tied to the growth in provincial transfers to the colleges and universities. This is consistent with the operative principle of the Johnson Report and the CAUT proposal to this Committee, which would have increases in the federal transfers tied to the increases made by the government of each province to its post-secondary institutions. In our view, these are proposals for conditional matching grants — not unlike the pre-1977 arrangements — and would require considerable federal-provincial agreement on appropriate ways to measure the rate of increase; in other words, they would represent a revival of “shared-cost”, but under another name.

Every presentation before our Committee that dealt with EPF found it defective in some major way. Some believed that the funds are inadequate; others believed that stated conditions are required. Others believed that EPF does little more than generate squabbles between the two levels of government while post-secondary education in Canada suffers. In our view, the Nielsen Task Force summarized the problems succinctly:

Firstly, the objectives are not specified clearly, and the stated objectives apply to both health and post-secondary education, which creates ambiguity. There is also the possibility of conflict between the objective of increasing “provincial fiscal flexibility” and the objective of “maintaining national standards”. . . . Groups on all sides of the argument have tried to fill this apparent gap (in standards for PSE) by imputing standards of intent which are not expressed anywhere in the legislation. There is continuing disagreement over the meaning of the Act, and the commitments of the governments. This is a serious disadvantage.

A second fault in the EPF arrangement, in the view of the study team, is that the arrangement not only permits, it actually encourages each order of government (federal and provincial) to blame the other for any apparent deficiency in the level of funding of post-secondary education

In conclusion, the objectives of the EPF transfer are not clear and are a source of continuing controversy as to interpretation. It is questionable whether the arrangement is still appropriate. The problems in the EPF arrangement are sufficiently severe that serious

consideration should, in the view of the study team, be given to other options. We note that provincial governments would object to any new option, because no other arrangement could likely offer them the combination of revenues and unconditionality with respect to post-secondary education that the present EPF arrangement provides. Nevertheless, in the view of the study team, it is of the greatest importance that the government develop a new direction in consultation with provinces.³

(3) Excellence in Research

We also focused (in Chapter 4) on university research funded by Canada's three granting councils: the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC); the Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC); and the Medical Research Council (MRC). Many witnesses expressed the opinion that research is underfunded and that the quality of some research is questionable. Underfunding was attributed not to inadequate support for the direct costs of research but to an insufficient level of attention on the part of both levels of government to the high costs of meeting the overhead expenses of research.

The Committee recommends that the overhead costs of research be supported by NSERC and SSHRC. This support should be based on a formula such that the overhead costs provided range between 50 and 104 per cent of the direct research costs, depending on the definition of these direct costs. Details of such a scheme should be worked out with the Canadian Association of University Business Officers under the auspices of the Association of Universities and Colleges of Canada. **The Committee also recommends that the overhead costs of medical research supported by the MRC be met, but that a separate formula be developed to address the special funding needs of this research.** With regard to contracted research with government departments, the Committee recommends that an additional, non-negotiable sum equivalent to 65 per cent of the payroll costs be included for overhead.

Some of our witnesses suggested that there has been a long-term erosion in the quality of research supported by the granting councils. They argued that our scientists are capable of much better basic research than is now being done. The idea they expressed — one with which we concur — is that generating sustained quality research, particularly in the natural sciences, requires the long-term financial support for the activities of research centres at selected universities where a full team, both scientists and technicians, can be created and given the security to work independently. Although this is not a new

³. Nielsen Task Force, Education and Research, p. 26-27.

idea, it appears that NSERC has not sought to develop policies to concentrate their support with a view to creating such a synergy. A major problem of those attempting to build research centres is that of finding adequate funds to meet the operating costs, especially in the early years when scientists, support staff, and research grants are being recruited. **To address the need to pay for the core operations of research, we recommend that a Centres of Research Council be created independent of each of the three granting councils but administered by the Natural Sciences and Engineering Research Council.**

This Council would support the program activities of those centres that can demonstrate that their work is of an international calibre. Successful applicants would be determined by a panel of internationally renowned scholars and scientists, some of whom might come from outside Canada. **The Committee proposes that \$100 million in 1986-87 dollars be set aside annually for such a Council; more might be required if the initial results warranted the expenditure. We also propose that an annual report to Parliament be tabled on the activities supported by the Centres of Research Council.**

Finally, the Committee recommends that a Canadian Scholars Development Fund be created. The faculties of our universities are becoming older; the proportion of junior members is declining. We believe that Canada is in danger of losing the greater part of an entire generation of young scientists and scholars. At the same time the constitutionality of compulsory retirement is in question. The federal government should come to grips with the need to prevent potential scholars and scientists from abandoning the prospect of careers in their preferred fields simply because of a temporary shortage of academic posts and positions.

It is difficult to arrive at an appropriate amount and mechanism for operating this Fund. One logical approach is to tie awards from this Fund to the value of research grants given by the three granting councils. If, for example, an additional 10 per cent of the value of councils' grants was to be allocated, the cost in 1986-87 would be approximately \$50 million.

We have proposed as an option that this Canadian Scholars Development Fund be linked to the grants awarded by the three granting councils — the more research grants a university receives, the more money it would receive from the Fund. We anticipate that there would be those who would argue that some smaller universities will not be served well by this proposal. In the short run this may seem correct; but in the mid-1990s when universities are trying to recruit able members for their faculties, they will be able to find them in Canada —

Canadians trained in Canada, ready to take positions in Canadian universities.

We also submit that the time has come for the provinces and universities to examine the criteria for academic promotion, including the use of academic tenure. In our view the tenure system, originally intended to protect freedom of thought and speech, has had the unintended effect of protecting those unwilling to carry out the duties of their posts to the disadvantage of students, faculties, and taxpayers. **We therefore suggest that the proposed Canadian Scholars Development Fund described above be re-examined after five years to ascertain whether the intentions of the scheme are being thwarted by the use of promotion and tenure.**

(4) Student Financing

One area upon which many of the witnesses expressed strong feelings was tuition fees. Some felt that fees are too low, while others felt they already are too high. We heard the opinion that fees should be related to the quality of instruction, as well as the comment that fees should be deregulated. The only issue in this area upon which there was agreement was that any changes in the fee structure would have implications for student aid. This is an area which needs a full review. Students receiving both federal and provincial student assistance are not being treated equally; the grant portion in some provinces is more generous than in others, and this has an impact on student mobility. The Committee has recommended in Chapter 5 that in view of the substantial federal involvement under the Canada Student Loans Program, there is an urgent need for a parliamentary review of student assistance in Canada, and that such a study should examine the question of the proper roles of the two levels of government in this area.

(5) Provincial Responsibilities

Our report is certainly not the first, nor will it be the last report on post-secondary education. Within the provinces and at the federal level there have been countless reviews of post-secondary education. A missing link is a review from the perspective of the provinces as a national body. Many witnesses raised matters which clearly were within the provincial field. When asked if they had made their views known to the provinces through the Council of Ministers, they told us that there is no forum in which to do so. **The Committee believes that it is desirable that the Council of Ministers of Education, Canada become an open national body far beyond its current format as a closed forum for provincial ministers of education.** This means that the CMEC will have to do more than define areas of common interest with the federal

government, such as accessibility to post-secondary education, official languages, and foreign students. It means: that it will have to face the problem of accessibility where it begins, in primary school, if not earlier; that it will have to seek ways to deal with the inequities of student aid across provinces and the impact on mobility; and that it will have to address the problem of maintaining high quality schools in “have-not” provinces while considering what to do with mediocre schools in the wealthier provinces. This means that the ten provincial governments will have to decide how best they can act in concert to serve the national interest both at home and abroad. To date, we have seen little evidence to suggest they have done so. It may be that the maritime provinces have provided a lead for the CMEC through the example of the Maritime Provinces Higher Education Commission, which actively coordinates interprovincial initiatives in post-secondary education.

The Complete Package

We have found that the post-secondary education part of EPF has made no specific (or traceable) contribution to the support of a high quality post-secondary education system in Canada. Because the money is transferred without safeguards or conditions, it has simply increased provincial government revenues. This does not mean that post-secondary education in Canada has not benefited from the transferred money; it means, however, that there is nothing to recommend this way — the EPF way — of transferring the money. The only thing which the federal government has done through the transfer of the post-secondary portion of EPF is to contribute to the general revenues of the provincial governments. The same amount of money transferred to each province outside the EPF framework and devoid of conditions might have had the same results.

None of the witnesses who appeared before us and none of the reports of which we are aware supported the continuation of the PSE portion of EPF in its present form. **We have concluded that federal support in respect of post-secondary education through EPF no longer is beneficial; indeed, because EPF tends to blur responsibility it ought to be terminated.** We have found that in developing a replacement three general approaches are possible:

1. to return to a shared-cost arrangement;
2. to transfer the constitutional responsibilities for the relevant aspects of post-secondary education from the provincial governments to the federal government; or
3. to transfer financial resources adequate for post-secondary education from the federal government to the provincial governments.

We do not support the first option, a return to some form of shared-cost arrangement; we include here any kind of conditional transfer to the provincial governments for post-secondary education.

The second option, the shift of certain aspects of provincial post-secondary responsibilities to the federal government through a constitutional amendment, is a possibility. But amending section 93 of the *Constitution Act, 1867* is a major step, one which could have dramatic consequences for the constitutional division of power; consequently, it is not likely to be taken in the near future. In the meantime we have to live within the current constitutional arrangements. This leads directly to the third option.

The Committee suggests that the solution is for the federal government to terminate the PSE portion of EPF and transfer adequate financial resources to the provincial governments. This could be done by converting some or all of the money currently transferred in the form of cash payments into equalized tax points to be given to the provinces along with the personal and corporate tax points already transferred for health and education.

This is consistent with the spirit of section 36 of the *Constitution Act, 1982*, which states:

- 36(1) Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to
- (a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;
 - (b) furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and
 - (c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.
- 36(2) Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

But in putting this proposal forward, we realize that there are many points which must be considered.

This proposal would put an end to the equal per capita transfer in respect of post-secondary education that currently is an important element of EPF. All the provincial governments that receive equalization under the current provisions of the Federal-Provincial Fiscal

Arrangements legislation — Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, and Manitoba — would lose by this proposal. It might be thought, *prima facie*, that this demonstrates that our approach is wrong. We suggest, however, that what really is put in question is the general equalization formula. If the current method of calculating equalization would be unfair if applied to post-secondary education, is it not unfair for all the other public services to which section 36(2) applies?

While the provinces have retained constitutional responsibility for post-secondary education since 1867, it is only within the last 30 years that post-secondary education has been within the reach of most young Canadians and has become recognized as an important national resource. It was only 20 years ago that the Council of Ministers of Education, Canada, was formed and only 10 years ago that the federal government introduced EPF. Perhaps it is understandable that in this short interval the CMEC has not developed the means necessary to deliver a coordinated and national post-secondary education system for Canada. The unanswered question is the following: will the provincial governments, through the Council of Ministers of Education, Canada, be able in the foreseeable future to decide upon how to deliver the kind of national post-secondary system Canadians require and deserve? For example, provincial governments may wish to reorganize the CMEC so that it will be able to advise them on such matters as avoiding unnecessary duplication, addressing the harmful effects of the tenure system, or achieving excellence in our universities. Alternatively, provincial governments may wish to go further and create a new national body with adequate financial resources and executive authority to take decisions on issues central to the needs of the post secondary system.

If the federal government is to leave to the provinces the responsibility for the delivery of post-secondary education while focussing its own efforts on high quality research, these questions must be faced.

We do not presume to answer conclusively these or any of the other questions raised in this chapter; they will require the benefit of far more reflection than we have had time to give. We expect that the national forum on post-secondary education announced by the Governor General in the Speech from the Throne on October 1, 1986 will provide the vehicle for achieving answers to these questions. She stated:

My government is deeply committed to supporting, with the provinces, a system of post-secondary education based on excellence and equality of opportunity. To help meet the challenges facing higher education, my government will propose a national forum on post-secondary education, to be held early next year.

We hope that the national forum on post-secondary education announced by the Governor General in the Speech from the Throne on October 1, 1986 will take our findings, submissions, and recommendations under consideration.

If the forum is not successful in reaching decisions on what is to be done, some other way must be found to ensure that post-secondary education of high quality can be achieved and maintained. To try to continue to live with EPF would be to acquiesce in an arrangement that does not promise to serve even tolerably well the needs of our students, our scholars and scientists, our industries — indeed, all Canadians — in the years ahead. We must recognize that as the conviction grows that EPF is not achieving its purpose in the field of post-secondary education, the federal government will tend to yield to the continuing pressure to reduce the cash portion of the transfers to the provincial governments.

APPENDIX

Witnesses Who Appeared Before the Committee

First Session, Thirty-third Parliament, 1984-86

Issue Number	Date	Witness
22	October 24, 1985	<i>From the Commission on the Future Development of the Universities of Ontario:</i> Mr. E.C. Bovey, Chairman; Prof. R.L. Watts, Commissioner.
23	October 31, 1985	<i>From the Canadian Higher Education Research Network:</i> Mr. Gilles Paquet, Vice-President; Mr. Max von Zur-Muehlen, Executive Director.
24	November 7, 1985	<i>From the University of Waterloo:</i> Dr. Douglas Wright, President; Mr. Richard Taylor, Chairman, Waterloo Advisory Council; Prof. Robert Needham, President, Faculty Association; Mr. Sonny Flanagan, President, Federation of Students.
26	November 21, 1985	<i>From the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada:</i> Dr. G.M. MacNabb, President.
27	November 28, 1985	Authors of <i>The Great Brain Robbery: Canada's Universities on the Road to Ruin:</i> Prof. D.J. Bercuson, Department of History, University of Calgary; Prof. Robert Bothwell, Trinity College, Toronto.

Issue Number	Date	Witness
29	December 5, 1985	<i>From the University of King's College:</i> Prof. John Godfrey, President.
32	December 12, 1985	<i>From the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada:</i> Dr. William E. Taylor, Jr., President; Dr. Erika Bruce, Director General, Program Branch. <i>From the Medical Research Council of Canada:</i> Dr. Pierre Bois, President.
34	January 30, 1986	Mr. David G. Vice, President, Northern Telecom Limited.
35	February 6, 1986	<i>From the Canadian Federation of Students:</i> Mr. Tony Macerollo, Chair Elect.
36	February 13, 1986	<i>From the Canadian Institute for Advanced Research:</i> Dr. J. Fraser Mustard, President; Dr. Pierre Maranda, Professor of Anthropology, University of Laval; Mrs. Ruth Macdonald, Director of Development.
38	March 6, 1986	<i>From the Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada:</i> Dr. H.D. Barber, Chairman, R&D, and President, Linear Technology Inc., Burlington, Ontario; Mr. J.E. Benson, Manager, Engineering Laboratory, Canadian General Electric, Peterborough, Ontario; Mr. Brian Veale, Vice-President and General Manager, Edwards, a unit of General Signal, Owen Sound, Ontario Mr. E.A. Welling, Manager, Electronics Divisions, EEMAC, Toronto, Ontario.
40	March 13, 1986	<i>From the Association of Canadian Community Colleges:</i> Mr. R. Bruce McAusland, President, and President, St. Clair College, Windsor, Ontario; Mr. Lorio Roy, Vice-Principal, New Brunswick Community College, Bathurst, N.B.; Mr. Robert LaRose, Executive Director;

Issue Number	Date	Witness
		Dr. Paul Gallagher, Vice-President, and President, Vancouver Community College. <i>From the Canadian Bureau for International Education:</i> Mr. Wayne Myles, Treasurer, and Director, International Centre, Queen's University; Dr. Ayman Yassini, Director of Public Affairs; Mr. Jonathan Bremer, Researcher.
41	March 20, 1986	Dr. Michael A. Walker, Director, Fraser Institute.
42	April 17, 1986	<i>From the Canadian Association of University Teachers:</i> Prof. E.O. Anderson, President; Dr. R. Lévesque, Acting Executive Secretary. <i>From the Canadian Union of Public Employees:</i> Mr. John Calvert, Senior Research Officer; Mr. Richard Balnis, Research Officer.
45	April 24, 1986	<i>From the Association of Universities and Colleges of Canada:</i> Dr. W.A. MacKay, Past-president and President of Dalhousie University; Dr. A.K. Gillmore, Executive Director. <i>From the Eye Institute of the National Capital:</i> Dr. Brian C. Leonard, Director, and Professor and Chairman, Department of Ophthalmology, University of Ottawa Medical School; Dr. A. Gardner Watson, Professor Emeritus, Department of Ophthalmology, University of Ottawa Medical School.
47	May 1, 1986	<i>From the Corporate-Higher Education Forum:</i> Mr. John Panabaker, Member, Board of Directors and Chairman, The Mutual Life Assurance Company of Canada; Dr. George Connell, Member, Board of Directors and President, University of Toronto; Mr. Gerald Gummersell, President.
50	May 15, 1986	The Honourable Benoît Bouchard, P.C., Secretary of State of Canada.

Issue Number	Date	Witness
		<i>From the Department of the Secretary of State:</i> Mr. Nigel K. Chippindale, Director, Policy and Analysis, Education Support.
52	May 22, 1986	<i>From the Conference of Rectors and Principals of the Universities of Quebec:</i> Mr. Patrick Kenniff, Rector, Concordia University, Montreal, Quebec; Mr. Gilles Boulet, President, University of Quebec at Ste-Foy, Quebec.

N° de fascicule	Date	Témoin
52	22 mai 1986	<p><i>De la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec :</i> Patrick Kenniff, recteur, Université Concordia, Montréal Gilles Boulet, recteur, Université du Québec à Sainte-Foy</p>

N° de fascicule	Date	Témoïn
41	20 mars 1986	Wayne Myles, trésorier et directeur, Centre international, Université Queen's Ayman Yassini, directeur, Division des affaires publiques Jonathan Bremer, chercheur <i>Du Fraser Institute :</i> Michael A. Walker, directeur
42	17 avril 1986	<i>De l'Association canadienne des professeurs d'université :</i> E.O. Anderson, président R. Lèvesque, secrétaire général suppléant <i>Du Syndicat canadien de la Fonction publique :</i> John Calvert, attaché de recherche principal Richard Balnis, attaché de recherche
45	24 avril 1986	<i>De l'Association des universités et collèges du Canada :</i> W.A. MacKay, ancien président, et recteur de l'Université Dalhousie A.K. Gillmore, directeur général <i>De l'Institut d'ophtalmologie de la Capitale nationale :</i> Brian C. Leonard, directeur, professeur et président, Département d'ophtalmologie, Faculté de médecine, Université d'Ottawa A. Gardner Watson, professeur honoraire, Département d'ophtalmologie, Faculté de médecine, Université d'Ottawa médécine, Université d'Ottawa
47	1 ^{er} mai 1986	<i>Du Forum sur l'enseignement supérieur et les entreprises :</i> John Panabaker, membre du conseil d'administration et président de la compagnie d'assurance-vie La Mutuelle du Canada George Connell, membre du conseil d'administration et président de l'Université de Toronto Gerald Gummersell, président L'honorable Benoit Bouchard, c.p., secrétaire d'Etat du Canada <i>Du Secrétariat d'Etat :</i> Nigel K. Chipindale, directeur, Politique et analyse, Aide à l'éducation
50	15 mai 1986	

N° de fascicule	Date	Témoïn
29	5 décembre 1985	<i>De l'Université King's College :</i> John Godfrey, recteur
32	12 décembre 1985	<i>Du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada :</i> William E. Taylor, Jr, président Erika Bruce, directeur général (programmes) <i>Du Conseil de recherches médicales du Canada :</i>
34	30 janvier 1986	Pierre Bois, président David G. Vice, président, Northern Telecom Limitée
35	6 février 1986	<i>De la Fédération canadienne des étudiants :</i> Tony Macerollo, président élu
36	13 février 1986	<i>De l'Institut canadien des recherches avancées :</i> J. Fraser Mustard, président Pierre Maranda, professeur d'anthropologie, Université Laval
38	6 mars 1986	<i>De l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada :</i> H.D. Barber, président, recherche et développement, et président directeur général, Linear Technology Inc., Burlington (Ontario) J.E. Benson, directeur, Laboratoire de génie, Générale Electrique du Canada, Peterborough (Ontario) Brian Veale, vice-président et directeur général, Edwards, Owen Sound (Ontario) E.A. Welling, directeur, Division de l'électronique, AMEEBC, Toronto (Ontario)
40	13 mars 1986	<i>De l'Association des collèges communautaires du Canada :</i> R. Bruce McAusland, président, et recteur, Collège St. Clair, Windsor (Ontario) Lorio Roy, principal adjoint, Collège communautaire du Nouveau Brunswick, Bathurst (N.-B.) Robert LaRose, directeur général Paul Gallagher, vice-président, et recteur, Collège communautaire de Vancouver, Vancouver (C.-B.)

Témoins ayant comparu devant le Comité

Première session, trente-troisième législature, 1984-1986

ANNEXE

N° de fascicule	Date	Témoïn
22	24 octobre 1985	<i>De la Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario :</i> E.C. Bovey, président R.L. Watts, membre de la Commission
23	31 octobre 1985	<i>Du Réseau canadien de recherche pour l'ensei- gnement supérieur :</i> Gilles Paquet, vice-président Max von Zur-Muehlen, directeur général
24	7 novembre 1985	<i>De l'Université de Waterloo :</i> Douglas Wright, recteur Richard Taylor, président du Conseil consulta- tif de Waterloo Robert Needham, professeur, président de l'Association des professeurs Sonny Flanagan, président de la Fédération des étudiants
26	21 novembre 1985	<i>Du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada :</i> G.M. MacNabb, président
27	28 novembre 1985	<i>Les auteurs de l'ouvrage intitulé The Great Brain Robbery : Canada's Universities on the Road to Ruin :</i> D.J. Bercuson, professeur, Département d'his- toire, Université de Calgary Robert Botthwell, professeur, Collège Trinity, Université de Toronto

capables, par l'entremise du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, de prendre une décision sur le genre de système d'enseignement postsecondaire national que les Canadiens méritent et dont ils ont besoin? Les gouvernements provinciaux souhaitent peut-être restituer le CMBC pour qu'il leur donne des conseils touchant, par exemple, la façon d'éviter les chevauchements inutiles, de contrebalancer les effets nuisibles du système de permanence ou d'atteindre l'excellence dans les universités. Ou, à l'inverse, les gouvernements provinciaux souhaitent peut-être aller plus loin et créer un nouvel organisme national ayant les ressources financières et le pouvoir nécessaires pour prendre des décisions capitales pour le système postsecondaire.

Si le gouvernement fédéral doit laisser aux provinces le soin d'offrir l'enseignement postsecondaire et s'attacher à assurer la qualité élevée de la recherche, il faudra répondre à ces questions.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir répondu de façon péremptoire à ces questions-là ni aux autres questions soulevées dans le présent chapitre; elles devront être approfondies bien plus que nous avons pu le faire. Nous espérons que le Colloque national sur l'enseignement postsecondaire annoncé par le gouverneur général dans le Discours du trône le 1^{er} octobre 1986 sera l'amorce de réponse à ces questions. Elle déclarait :

Mon gouvernement attache aussi beaucoup d'importance à la qualité de l'enseignement postsecondaire et entend oeuvrer avec les provinces afin d'y promouvoir l'excellence et l'égalité des chances. Il proposera d'ailleurs la tenue, au début de l'an prochain, d'un colloque national sur l'enseignement supérieur qui contribuera à cerner les besoins dans ce domaine.

Nous espérons que ce colloque tiendra compte de nos conclusions, des mémoires qui nous ont été présentés et de nos recommandations.

Si le colloque ne réussit pas à prendre des décisions sur les mesures à prendre, il faudra trouver une autre façon d'atteindre et de maintenir la qualité de l'enseignement postsecondaire au Canada. Essayer de continuer à vivre avec le FPE reviendrait à entériner un arrangement qui, selon les meilleurs indices, ne nous permet pas de croire qu'il répondra, même de façon tolérable, aux besoins de nos étudiants, de nos chercheurs et de nos scientifiques, de nos industries, à vrai dire de tous les Canadiens, au cours des années à venir. Nous devons admettre que plus on sera convaincu de l'impossibilité pour ce programme d'atteindre ses objectifs dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, plus le gouvernement fédéral sera porté à céder aux pressions visant à réduire la partie des transferts versés en espèces aux gouvernements provin-

Cette solution respecte l'esprit de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui stipule :

36(1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

36(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Nous savons bien, néanmoins, en faisant cette proposition, que de nombreux points restent à considérer.

Cette proposition entraînerait l'abolition d'un élément important de l'actuel FPE, à savoir les transferts égaux par habitant, aux fins de l'enseignement postsecondaire. Tous les gouvernements provinciaux qui bénéficient de la péréquation aux termes des dispositions actuelles de la loi sur les arrangements entre le gouvernement fédéral et les provinces, à savoir Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec et le Manitoba, seraient perdants. On pourrait croire à première vue que cela prouve donc que notre formule n'est pas la bonne. À notre avis, ce qui est réellement remis en question, c'est la formule générale de péréquation. Si le mode actuel de calcul des sommes versées à ce titre est injuste lorsqu'il est appliqué à l'enseignement postsecondaire, ne l'est-il pas tout autant à l'égard de tous les autres services publics auxquels s'applique le paragraphe 36(2) ?

Bien que l'enseignement postsecondaire soit demeuré une responsabilité constitutionnelle provinciale depuis 1867, ce n'est qu'au cours des trente dernières années que la plupart des jeunes Canadiens ont eu accès à ce niveau d'enseignement, qui est maintenant considéré comme une richesse nationale de premier plan. La création du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada ne remonte qu'à une vingtaine d'années et la mise en œuvre du FPE à seulement dix ans. On comprend mieux, peut-être, que le CMEC n'ait pas pu, en si peu de temps, trouver le moyen d'offrir aux Canadiens un système d'éducation postsecondaire national et coordonné. La question sans réponse est la suivante : les gouvernements provinciaux seront-ils, dans un avenir prévisible,

de transférer la partie postsecondaire du FPE, le gouvernement fédéral n'a, en somme, qu'accumulé les recettes générales des gouvernements provinciaux. On aurait pu transférer des montants égaux à chacune des provinces en dehors du cadre du FPE, sans autres conditions, et obtenir les mêmes résultats.

Aucun des témoins qui a comparu devant nous et aucun des rapports portés à notre attention n'est favorable au maintien du volet postsecondaire du FPE sous sa forme actuelle. Nous en sommes donc venus à la conclusion que l'appui du gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire par l'entremise du FPE n'a plus sa raison d'être; bien plus, comme ce programme brouille la ligne de partage des responsabilités, il faudrait y mettre fin. Trois avenues s'offrent pour le remplacer :

1. le retour à un modèle de frais partagés;
2. le transfert, des gouvernements provinciaux au gouvernement fédéral, de responsabilités constitutionnelles touchant les aspects pertinents de l'enseignement postsecondaire;
3. le transfert du gouvernement fédéral aux provinces de ressources financières adéquates pour l'enseignement postsecondaire.

Nous rejetons la première voie, à savoir le retour à une forme quelconque d'entente sur le partage des coûts. Nous incluons dans cette formule tout transfert conditionnel aux gouvernements provinciaux pour l'enseignement postsecondaire.

La deuxième option, à savoir le transfert d'une partie des responsabilités provinciales en matière d'enseignement postsecondaire au gouvernement fédéral par voie de modification constitutionnelle demeure une hypothèse valable. Mais modifier l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est une entreprise de taille pouvant avoir d'énormes répercussions sur le partage constitutionnel des pouvoirs; par conséquent ce n'est vraisemblablement pas la voie que l'on empruntera dans un avenir prochain. Entre-temps, nous devons nous accommoder des dispositions constitutionnelles en vigueur. Ce qui nous amène à envisager la troisième option.

Le Comité propose la solution suivante : le gouvernement fédéral devrait mettre fin au volet du FPE touchant l'enseignement postsecondaire et transférer les ressources financières suffisantes aux gouvernements provinciaux. Il suffirait à cette fin de convertir en points d'impôt une partie ou l'ensemble des fonds actuellement transférés aux provinces par péréquation et de les ajouter aux points d'impôt provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés qu'elles reçoivent déjà pour la santé et l'éducation.

dans d'autres, ce qui a des effets sur la mobilité des étudiants. Au chapitre 5, le Comité a recommandé que, compte tenu de la forte participation fédérale au Programme canadien de prêts aux étudiants, il serait urgent que le Parlement étudie tout le dossier de l'aide aux étudiants au Canada, et que cette étude se penche en particulier sur les rôles respectifs des deux ordres de gouvernement dans ce domaine.

5. Les responsabilités provinciales

Nombre de témoins ont soulevé des questions qui relèvent clairement de la compétence des provinces. Lorsque nous leur avons demandé s'ils avaient fait part de leurs commentaires aux provinces par l'intermédiaire du CMEC, ils ont répondu qu'il n'existait aucune tribune où se faire entendre. Le Comité croit qu'il serait souhaitable que le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada fasse éclater ses frontières actuelles, trop étroites, de tribune des ministres provinciaux de l'Éducation pour devenir un organisme d'envergure nationale. Ce qui signifie que le CMEC ne pourra plus se contenter de cerner des domaines d'intérêt commun avec le gouvernement fédéral, tels l'accessibilité à l'enseignement postsecondaire, les langues officielles et les étudiants étrangers; mais qu'il devra s'attaquer au problème de l'accessibilité à sa racine, c'est-à-dire à l'école élémentaire, sinon maternelle; qu'il devra trouver des solutions à l'inégalité de l'aide offerte aux étudiants d'une province à l'autre et à son incidence sur leur mobilité; et qu'il lui faudra trouver comment maintenir des écoles de qualité dans les provinces moins favorisées, tout en examinant ce qu'il y aurait à faire avec les écoles de moins bonne qualité dans les provinces plus favorisées. Cela signifie encore que les dix gouvernements provinciaux devront décider comment ils se concerteront pour satisfaire les besoins d'intérêt national, aussi bien au pays qu'à l'étranger. Rien jusqu'ici ne nous permet de penser qu'ils ont agi en ce sens. Il se peut que les provinces maritimes aient pris les devants, avec leur Commission de l'enseignement supérieur des provinces atlantiques qui coordonne les initiatives interprovinciales en matière d'enseignement postsecondaire.

La formule d'ensemble

Nous en sommes venus à la conclusion que la partie du FPE consacrée à l'enseignement postsecondaire n'a pas contribué de façon particulière (c'est-à-dire visible) à l'établissement au Canada d'un système d'éducation postsecondaire de qualité. Les fonds, consentis sans garanties ni conditions, n'ont fait que gonfler les recettes des gouvernements provinciaux. Cela ne signifie pas que l'enseignement postsecondaire au Canada n'ait pas profité de ces transferts; mais rien ne préche en faveur de cette façon (le FPE) de transférer de l'argent. En acceptant

de carrière dans un certain domaine, simplement à cause d'une pénurie temporaire de postes ou de chaires.

Il est difficile de savoir combien il faudrait verser à ce Fonds et quel serait son mode de fonctionnement. Une solution logique consisterait à établir un rapport entre les contributions du Fonds et la valeur des subventions de recherche accordées par les trois autres conseils. Si, par exemple, un montant égal à 10 % de la valeur des montants versés par les conseils était alloué, les besoins financiers du Fonds seraient d'environ 50 millions de dollars pour 1986-1987.

Nous venons de proposer que les sommes accordées par le Fonds de développement de chercheurs canadiens soient rattachées aux subventions des trois grands conseils de recherche. C'est-à-dire que plus une université recevrait de subventions de recherche, plus elle recevrait d'argent du Fonds. Certains s'objecteront sans doute en disant que les petites universités sortiront perdantes de cette formule. À court terme, ils ont certes raison; mais, d'ici le milieu des années 1990, lorsque les universités recruteront des professeurs, elles pourront les trouver au Canada, c'est-à-dire trouver des Canadiens formés au Canada et prêts à entrer en fonction dans nos universités.

Il nous semble également que le temps est maintenant venu pour les provinces et les universités d'examiner les critères de promotion des professeurs, et notamment le mécanisme de la permanence. À notre avis, ce système, qui à l'origine visait à protéger la liberté de pensée et de parole des enseignants, a eu pour effet secondaire imprévu de protéger des personnes qui ne s'acquittent pas de leurs fonctions, au désavantage des étudiants, de tout le corps enseignant et des contribuables. Nous proposons par conséquent que le Fonds canadien de renouvellement du corps professoral présente ci-dessus soit réexaminé au bout de cinq ans afin de s'assurer que le mode de promotion et l'octroi de la permanence ne vont pas à l'encontre de ses objectifs.

4. L'aide financière aux étudiants

Un des aspects de la question sur lequel de nombreux témoins se sont exprimés avec clarté est celui des frais de scolarité. Certains les trouvent trop modestes, d'autres déjà trop élevés. Pour certains ces frais devraient être fonction de la qualité de l'enseignement, pour d'autres il faudrait les déreglementer. Le seul point sur lequel tous semblent d'accord est que tout changement du barème des frais aurait des répercussions sur l'aide aux étudiants. Il faut réexaminer l'ensemble de cette question. Les étudiants qui reçoivent de l'aide des gouvernements fédéral et provincial ne sont pas traités sur un pied d'égalité; dans certaines provinces, en effet, la partie bourse est plus généreuse que

besoins financiers particuliers de ce type de recherche. Quant aux travaux à forfait exécutés pour le compte des ministères fédéraux, le Comité recommande qu'un autre montant non transférable égal à 65 % des frais salariaux soit ajouté à titre de frais généraux.

Certains témoins nous ont donné à penser qu'il y a longtemps que la qualité de la recherche financée par les conseils se dégrade. Ils maintiennent que nos scientifiques sont capables de recherches fondamentales bien supérieures à celles qu'ils font à l'heure actuelle. Selon eux, et c'est une opinion que nous partageons, il faut, pour avoir une recherche de qualité, surtout dans le domaine des sciences naturelles, que les centres de recherche dans les universités, où des équipes complètes de scientifiques et de techniciens peuvent être formées, puissent compter sur un appui financier de longue haleine qui leur permet de travailler de façon indépendante. Ce n'est pas une idée neuve, mais le CRSNG ne s'est pas donné la peine, semble-t-il, d'adopter une politique qui concentrerait son appui en vue de susciter une telle synergie. Un des principaux problèmes auxquels ceux qui veulent édifier des centres de recherche doivent faire face est celui du financement des frais de fonctionnement, surtout durant les premières années, alors qu'on procède au recrutement des scientifiques et du personnel de soutien et qu'on est en quête de subventions de recherche. Pour payer la note des activités essentielles de la recherche, nous recommandons qu'un Conseil des centres de recherche soit formé et qu'il soit indépendant des trois autres conseils tout en étant administré par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada.

Ce nouveau conseil donnerait son appui aux centres qui poursuivent des programmes dont les travaux sont de calibre international. Ces centres seraient choisis par un jury d'universitaires et de scientifiques de réputation internationale, dont quelques-uns pourraient être des étrangers. Le Comité propose que 100 millions de dollars de 1986-1987 soient mis de côté annuellement pour ce Conseil; si les premiers résultats sont probants, il faudrait même accroître ce montant. Nous proposons aussi qu'un rapport annuel soit déposé au Parlement sur les activités menées grâce au soutien du Conseil des centres de recherche.

Enfin, le Comité recommande la création d'un Fonds canadien de renouveau du corps professoral. Le corps enseignant de nos facultés universitaires vieillit et compte proportionnellement moins de jeunes membres. Nous croyons que le Canada risque de perdre presque toute une génération de jeunes scientifiques et chercheurs. Par ailleurs, la constitutionnalité de la mise à la retraite obligatoire est remise en question. Le gouvernement fédéral devrait être conscient qu'il faut éviter que des jeunes chercheurs et scientifiques abandonnent leur projet

3. Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Éducation et recherche*, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 33-35 *passim*.

Le Comité recommande que les frais généraux de la recherche soient assumés par le CRSNGC et le CRSHC. Cet appui pourrait être accordé suivant une formule permettant de couvrir de 50 à 104 % des coûts directs de la recherche, selon la définition qu'on en donne. Les dispositions particulières de cette formule pourraient être établies en consultation avec l'Association canadienne du personnel administratif universitaire, sous les auspices de l'Association des universités et collèges du Canada. **Le Comité recommande également de payer les frais généraux de la recherche médicale assumés par le Conseil de recherches médicales, mais qu'une formule distincte tienne compte des**

Nous avons aussi insisté (au chapitre 4) sur le financement de la recherche universitaire par les trois conseils subventionnaires canadiens, en l'occurrence le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC), le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) et le Conseil de recherches médicales (CRM). De nombreux témoins ont fait état du sous-financement de la recherche et de la qualité douteuse de certains travaux de recherches. Le manque de fonds n'a pas été attribué au montant de l'aide versée pour absorber les coûts directs de la recherche mais plutôt au fait que les deux ordres de gouvernement ne semblent pas apprécier à sa juste valeur l'ampleur des frais généraux de la recherche.

3. L'excellence dans la recherche

La deuxième lacune des arrangements relatifs au FPE, de l'avis du Groupe d'étude, c'est que non seulement ils permettent à chaque ordre de gouvernement (fédéral et provincial) de blâmer l'autre pour toute insuffisance manifeste des fonds affectés à l'enseignement postsecondaire, mais ils les encouragent, en quelque sorte, à se renvoyer la balle (...)

Bref, les objectifs des transferts faits au titre du FPE ne sont pas précis et leur interprétation prête continuellement à controverse. On peut se demander si ces arrangements conviennent encore à la situation. Ils donnent lieu à des problèmes suffisamment graves pour que, de l'avis du Groupe d'étude, on songe à étudier sérieusement d'autres options. Nous savons bien que les gouvernements provinciaux s'objecteront à toute nouvelle option car, au chapitre de l'enseignement postsecondaire, aucun autre arrangement ne pourrait leur offrir, et sans aucune condition, les mêmes rentées. Quoi qu'il en soit, il importe au plus haut point, du moins est-ce la l'avis du Groupe d'étude, que le gouvernement emprunte, de concert avec les provinces, une nouvelle orientation.

Ainsi se poursuit le débat sur l'interprétation du texte législatif et sur le sens des engagements des gouvernements en cause. C'est un sérieux inconvénient.

Tout en sachant que l'éducation dispensée dans et pour chaque province relève de celle-ci, le gouvernement fédéral a jusqu'ici utilisé son pouvoir de dépenser pour favoriser l'expansion de l'enseignement postsecondaire sans le concours des provinces. En 1952, par exemple, les transferts directs effectués aux universités au prorata de la population ont soulevé les objections du gouvernement du Québec. La formule Sauvé-Fleming, ayant modifié le programme en 1960, le rendit plus acceptable pour le gouvernement du Québec. En 1967, le gouvernement fédéral changeait une nouvelle fois la formule de financement : l'augmentation des sommes fédérales affectées aux établissements d'enseignement postsecondaire leur serait versée par l'entremise du gouvernement provincial.

Certains témoins ont proposé un retour à la formule d'avant 1977, ainsi que la mise au point avec les gouvernements des provinces de nouveaux accords sur le partage des coûts. Mais ceux qui avaient connu de tels accords nous ont bien mis en garde contre le cauchemar administratif qu'ils créeraient. D'autres ont proposé que les transferts fédéraux soient majorés en fonction de la croissance des transferts provinciaux aux collèges et aux universités. Cette proposition va dans le sens du principe opérant du rapport Johnson et de la suggestion de l'Association canadienne des professeurs d'université à notre Comité, voulant que les augmentations des transferts fédéraux se fassent au même rythme que les augmentations consenties par le gouvernement de chaque province à ses établissements postsecondaires. Il s'agit là, à notre avis, d'un genre de subvention parallèle conditionnelle, qui a quelque chose en commun avec les arrangements d'avant 1977. Il faudrait dans ce cas que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent sur la façon de mesurer le taux de croissance. Ce serait, en d'autres mots, une nouvelle forme de « partage des coûts », mais sous un autre nom.

Tous les mémoires présentés à notre Comité sur le FPE lui ont trouvé au moins une lacune majeure. Pour certains, les fonds sont inadéquats; pour d'autres, il faudrait imposer des conditions. D'autres encore sont d'avis que le FPE n'est qu'une source de chicanes entre les deux ordres de gouvernement et que tout l'enseignement postsecondaire au Canada en souffre. À notre avis, le groupe de travail Nielsen a bien résumé la situation :

Premièrement, les objectifs ne sont pas précisés clairement et ceux qui y sont énoncés s'appliquent tout autant à la santé qu'à l'enseignement postsecondaire, ce qui est source d'ambiguïté. Il y a aussi possibilité de conflit entre l'objectif selon lequel il y aurait lieu d'« accroître la flexibilité dont peuvent jouir les provinces » et celui selon lequel on doit « appliquer des normes nationales (...) ». Les tenants de toute opinion ont voulu, à cet égard, combler cette lacune manifeste en imaginant des normes ou des intentions qui ne sont, en fait, exprimées

L'aide offerte au titre du FPE étant inconditionnelle, il est impossible d'en rendre compte devant le Parlement et l'électorat canadien. L'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* confie la qualité de l'enseignement, les critères d'admission et le financement quotidien de nos établissements postsecondaires aux provinces. Le gouvernement fédéral ne saurait donc avoir une quelconque influence en ce domaine si les provinces ne lui cèdent une partie de leur compétence. Or, elles ne l'ont pas fait jusqu'ici et ne semblent guère disposées à le faire. Un tel changement est possible aux termes du paragraphe 38(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui stipule que :

38(1) La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le Grand Sceau du Canada, autorisée à la fois :

- a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes;
- b) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins 50 p. cent de la population de toutes les provinces.

Mais, même si la Constitution était modifiée, les paragraphes 38(2) et 38(3) stipulent qu'une modification reste sans effet dans une province si son assemblée législative n'est pas d'accord. En voici le libellé :

38(2) Une modification faite conformément au paragraphe (1) mais déroger à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.

38(3) La modification visée au paragraphe (2) est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a, avant la prise de la proclamation, exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité des députés, sauf si cette assemblée, par résolution également adoptée à la majorité, revient sur son désaccord et autorise la modification.

L'article 40 est d'une grande pertinence pour notre étude. Il stipule que, pour toute modification se rapportant à l'éducation, le gouvernement fédéral doit fournir une compensation à la province à laquelle ladite modification ne s'applique pas :

40 Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38(1) et relative, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, à un transfert de compétences législatives et provinciales au Parlement.

provinces sur un pied d'égalité en matière d'éducation postsecondaire. Enfin, c'est un programme qui vise des objectifs précis, notamment celui d'assurer un large partage des coûts inhérents à l'administration d'établissements de haut savoir.

En 1983, le gouvernement fédéral fixait dix objectifs à ses programmes d'aide à l'enseignement. Quatre de ces objectifs traduisent bien l'idée, admise depuis longtemps, que, sans aide fédérale massive, il serait impossible de maintenir au pays un système d'enseignement postsecondaire à la fois solide et accessible² :

- *L'aide générale* : contribuer à la consolidation et au développement du secteur de l'enseignement postsecondaire au Canada pour répondre aux aspirations individuelles des Canadiens désireux de s'instruire et de se perfectionner, ainsi qu'aux besoins et possibilités de la société canadienne.

- *L'accessibilité* : donner à tous les Canadiens qui en ont les capacités ou le goût, en faisant sauter les obstacles dus à leur situation socio-économique ou à leur appartenance à un groupe aux besoins duquel le système scolaire actuel ne répond pas, la possibilité d'accéder à une formation supérieure, et alléger le fardeau financier lié à la fréquentation d'un établissement d'enseignement.

- *La mobilité* : faire disparaître tout ce qui serait de nature à empêcher les étudiants de niveau postsecondaire, les professeurs et les diplômés canadiens de poursuivre leurs études, leur formation ou leur travail, n'importe où au Canada.

- *Les possibilités d'emploi* : développer le système d'enseignement pour que les Canadiens puissent y acquérir les compétences requises pour occuper les emplois professionnels indispensables à la croissance économique du pays ou qui réclament de fréquents déménagements à l'intérieur du pays ou à l'étranger.

C'est essentiellement par le financement des programmes établis que le gouvernement fédéral cherche à atteindre ces objectifs. Or, il est impossible de mesurer l'efficacité de ce mécanisme, parce que l'aide fournie est absolument inconditionnelle. De l'avis du Comité, le FPE est un programme qui n'a pas été conçu en vue d'influer directement sur le système d'enseignement postsecondaire au Canada. On aurait pu donner à chaque province, indépendamment du FPE ou de tout autre programme, la même somme d'argent et celle-ci aurait pu avoir exactement la même incidence sur l'enseignement postsecondaire que l'argent versé en ce moment au titre du FPE.

2. Secrétariat d'État du Canada, *L'aide du gouvernement du Canada à l'éducation*, Ottawa, 1983, p. 13.

Notre analyse établit clairement que des changements s'imposent. Le présent chapitre reprend, en les résumant, les questions essentielles abordées dans le présent rapport et ce qu'elles nous ont appris, propose d'éventuelles solutions suggérées par l'analyse et cerne les questions auxquelles il faut trouver réponse pour surmonter les problèmes actuels.

Les questions essentielles

1. L'accessibilité

Nous avons examiné la question de l'égalité d'accès à l'enseignement postsecondaire au Canada. C'est un objectif qui tient à coeur aux Canadiens depuis les années 1950 et qui doit demeurer au centre de nos préoccupations. Environ 55 % des finissants du secondaire passent directement à un collège ou à l'université. Devons-nous viser plus haut?

L'accès au collège ou à l'université ne pose aucun problème pour la plupart des étudiants qui en ont l'ambition ou les capacités. Il en va tout autrement pour les handicapés, les autochtones, certains membres de la population adulte et pour tous ceux qui, pour une raison ou une autre, ont abandonné leurs études trop tôt. Les obstacles que les membres de ces groupes-là doivent surmonter pour accéder à l'enseignement supérieur ne seront pas levés par des transferts fiscaux massifs, comme ceux du FPE, répartis entre les provinces au prorata de leur population. Ce qu'il faut, ce sont des programmes spéciaux qui répondent à des besoins particuliers. Le FPE n'est d'aucune utilité à cet égard.

Notre analyse nous a aussi montré que, s'il s'agit d'assurer une formation postsecondaire à un plus grand nombre de jeunes, rien ne sert de gonfler encore davantage les programmes généraux de transfert comme le FPE. Ce qu'il faut, c'est trouver des solutions aux problèmes de ceux qui ont quitté le réseau scolaire avant d'avoir réalisé leurs pléines possibilités. Il est clair que cela ne relève pas du gouvernement fédéral; c'est pourtant un problème d'envergure nationale qui réclame une participation totale et une action concertée des gouvernements provinciaux.

2. L'obligation de rendre compte et les dispositions législatives touchant le financement des programmes établis

Notre examen attentif de la partie du programme de FPE touchant le postsecondaire (au chapitre 2) nous a fait constater ses lacunes. Malgré toutes ses bonnes intentions, ce programme est trop ambitieux. C'est un programme budgétaire conçu pour permettre aux deux ordres de gouvernement d'effectuer une planification financière à long terme. C'est aussi un programme de péréquation qui vise à traiter toutes les

Chapitre 7

Conclusions

Introduction

Dans le cadre de son étude du Budget des dépenses principal du gouvernement du Canada pour 1985-1986, le Comité ouvrait, en mars 1985, une série d'audiences sur les transferts fiscaux fédéraux aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire. À la suite de cinq audiences, il présentait la conclusion suivante dans un rapport provisoire :

En abordant l'étude des transferts fiscaux fédéraux destinés à l'enseignement postsecondaire, le Comité sénatorial permanent des finances nationales voulait examiner la responsabilité financière que le gouvernement du Canada devait assumer en ce domaine. Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont en général été d'avis qu'en matière d'enseignement postsecondaire le gouvernement fédéral ne devrait pas se borner à verser des transferts fiscaux inconditionnels; que l'établissement d'objectifs nationaux en matière d'enseignement secondaire concernait de toute évidence le gouvernement fédéral, ne serait-ce que pour rendre compte au Parlement des deniers dépensés dans ce secteur; que le choix entre l'excellence et l'accessibilité universelle, dicté en partie par des contraintes financières, pouvait faire l'objet d'un débat national; que l'ampleur, la qualité et l'orientation de la recherche relèvent des deux ordres de gouvernement-ment et que la formation de professeurs qui ont les compétences voulues pour satisfaire les besoins futurs des facultés universitaires canadiennes doit préoccuper les deux ordres de gouvernement. S'il est assez facile de conclure que le gouvernement fédéral et les provinces ont tous deux un rôle à jouer pour maintenir l'excellence du réseau universitaire canadien, il n'est pas aussi simple de savoir comment structurer ce réseau, ce qu'on attend de lui ou quel soutien le gouvernement fédéral devrait lui apporter¹.

Ce rapport ne faisait aucune recommandation et se contentait de soulever des questions. Aujourd'hui, après avoir tenu dix-huit audiences publiques et entendu vingt-deux témoins, nous sommes prêts à formuler certaines observations et recommandations sur un problème qui n'a cessé de hanter les Canadiens depuis 1952.

1. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{re} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 16, p. 19.

en viennent tous à la conclusion que le FPE n'est pas satisfaisant parce qu'il ne répond pas aux besoins précis du secteur de l'enseignement postsecondaire. Selon nous, l'observation, formulée par l'OCDE dans son rapport publié en 1976, selon laquelle le soutien financier du gouvernement fédéral accordé aux collèges et universités n'est qu'une aide apportée à la réalisation d'autres tâches politiques » vaut tout autant à l'heure actuelle qu'il y a dix ans.

Le rapport du Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

Le 11 mars 1986, le Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (groupe de travail Nielsen) a publié son rapport. Celui-ci n'explique pas comment il se fait que le gouvernement fédéral participe à plus de 100 programmes de financement de l'éducation et de la recherche. À l'égard du financement des programmes établis, le rapport expose quatre options :

- Maintenir les dispositions actuelles (sans nécessairement garder intacte la formule actuelle).
- Continuer à verser un appui financier aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire, mais dans un cadre totalement différent, c'est-à-dire mettre comme condition aux transferts que les provinces respectent des critères déterminés.
- Verser des fonds aux établissements par l'intermédiaire des étudiants (au moyen d'un système de « bons d'études », par exemple).
- Admettre que le gouvernement fédéral n'a pas à se mêler de l'enseignement postsecondaire et éliminer graduellement tout soutien financier dans ce domaine.

Le groupe de travail n'a pris parti pour aucune de ces options en particulier.

Le groupe d'étude a également proposé plusieurs options à l'égard de la recherche. Une des mesures qu'il propose pourrait avoir une incidence sur le financement futur du FPE, à savoir que les conseils subventionnaires absorbent le coût total de la recherche, y compris les frais généraux (et dans des cas exceptionnels, le traitement des professeurs). Il a aussi recommandé de céder l'aide aux étudiants entièrement aux provinces mais d'accorder à ces dernières une subvention sans condition au titre du soutien financier de leurs programmes d'aide aux étudiants. Cette mesure, reconnaît le groupe d'étude, pourrait entraîner une évaluation inégale des besoins dans chaque province.

Il faut se rappeler que l'un des principaux objectifs du groupe de travail Nielsen était de trouver des moyens de restreindre les dépenses fédérales engagées dans les programmes. Tout en faisant un tour d'horizon utile, ce rapport sur les programmes d'éducation et de recherche ne comporte aucune recommandation concrète.

Conclusions

Ces quelques extraits de rapports récents sur le mode actuel et les modes proposés de financement de l'enseignement postsecondaire au Canada

Dans le chapitre sur l'enseignement et la formation du rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald), les commissaires affirment :

- qu'il est souhaitable et possible d'atteindre de hauts niveaux d'excellence;
 - qu'il est souhaitable d'accroître la souplesse du système;
 - que les Canadiens à faible revenu n'ont pas suffisamment recours au système d'enseignement postsecondaire;
 - que les accords fiscaux sur le financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire sont inadéquats.
- Le chapitre recommande entre autres l'instauration immédiate de rencontres fédérales-provinciales dans le but de restructurer le mode de financement de l'enseignement postsecondaire. Un certain nombre de points, dont les suivants, devraient être étudiés sans délai :

- Le remplacement d'une partie des transferts fiscaux au titre du financement des programmes établis par une aide directe à l'étudiant, sous forme de crédits fiscaux, de bourses ou de bons, et l'augmentation correspondante des droits universitaires, de concert avec le maintien ou la hausse des subventions des provinces aux établissements.
- Le blocage des contributions fédérales de base à leurs niveaux actuels et l'accroissement des contributions futures en fonction de l'accroissement des subventions provinciales.
- L'utilisation des fonds qui auraient été normalement affectés à la recherche universitaire pour le cofinancement fédéral-provincial (25/75) de l'accroissement du financement provincial de l'enseignement postsecondaire.

La commission Macdonald a également proposé la création d'une commission nationale indépendante, principalement établie et financée par le secteur privé, pour contrôler la qualité et les normes de l'éducation primaire et secondaire. Elle a également recommandé l'affectation de nouveaux crédits à l'amélioration de l'accès à l'enseignement postsecondaire pour les étudiants à faible revenu, ce qui entraînerait la modification du Programme canadien de prêts aux étudiants et des programmes provinciaux équivalents, de même que la possibilité d'implanter un programme de remboursement des prêts en fonction des revenus ultérieurs, à savoir un remboursement au moyen de cotisations fiscales sur les gains des diplômés au sortir des études postsecondaires.

fiscaux plus élevés pour le Québec, pour établir un système de subventions ou de bons d'études universels à l'intention des étudiants, ou pour consentir une augmentation massive des subventions de recherche.

- Le maintien du mode de financement actuel non assorti de conditions.
- La suppression du financement des principales activités des établissements d'enseignement postsecondaire.

A.W. Johnson a aussi noté que la révision des programmes d'aide aux étudiants et l'augmentation des droits universitaires, bien que nécessaires, ne devraient pas avoir préséance sur la réforme des accords fiscaux du financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire.

La Loi sur le financement de l'enseignement postsecondaire proposée par l'Association canadienne des professeurs d'université

En juin 1985, l'Association canadienne des professeurs d'université a proposé une loi sur le financement de l'enseignement postsecondaire en vertu de laquelle les transferts fiscaux du financement des programmes établis seraient maintenus aux mêmes niveaux à une exception près : il y aurait des contributions pécuniaires supplémentaires aux provinces qui maintiennent et améliorent leur part relative du financement par rapport à l'année de base 1982-1983 (lorsque l'article relatif au revenu garanti de la loi de 1977 sur le financement des programmes établis a cessé d'être appliqué), pour autant qu'elles s'engagent à transmettre le plein montant de ces fonds supplémentaires à leurs établissements d'enseignement postsecondaire. Cette loi propose :

- L'établissement d'un Conseil consultatif de l'enseignement postsecondaire qui serait idéalement formé de représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux, par l'intermédiaire du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, et de représentants de divers secteurs du domaine de l'enseignement postsecondaire.

- Le Conseil consultatif serait tenu de présenter un rapport annuel au ministre qui le déposerait au Parlement.
- Le ministre présenterait également un rapport annuel sur l'application et le fonctionnement de la loi.

- Les rapports annuels seraient examinés par un Comité permanent des sciences, de la recherche et du financement de l'enseignement postsecondaire de la Chambre des communes.

gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétaire d'Etat du Canada, a été publié en février 1985. Ce rapport avait été commandé en 1984 par le secrétaire d'Etat, l'honorable Serge Joyal qui, au moment de la parution du rapport, avait été remplacé par l'honorable Walter McLean. Voici les conclusions du rapport Johnson :

- Les dépenses réelles par étudiant ont diminué régulièrement depuis l'entrée en vigueur des accords fiscaux sur le financement des programmes établis en 1977.
- Les transferts fiscaux fédéraux au titre de l'enseignement postsecondaire ont augmenté, mais les gouvernements provinciaux n'ont pas emboîté le pas en raison du manque d'incitation à maintenir leur aide en puisant dans leur propre budget.
- Etant donné que les fonds du FPE ne sont pas fonction des dépenses provinciales au titre de l'enseignement supérieur, un « malaise fédéral-provincial » est apparu du fait que les transferts fiscaux en vertu du FPE ne sont assortis d'aucune condition.
- Il faut accorder la priorité au financement de la recherche par les conseils subventionnaires et assurer une majoration des crédits supérieure au taux de croissance du PNB, et financer les coûts indirects.
- Il n'existe pas, ou trop peu, de stimulants visant à favoriser l'établissement de centres d'excellence de classe internationale dans les universités canadiennes.
- L'entente actuelle sur le financement des programmes établis des facultés ou des administrations universitaires.
- Les mesures actuelles de financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire ne répondent pas à un objectif précis.

A.W. Johnson a formulé les recommandations suivantes :

- Il y aurait lieu d'harmoniser le taux d'augmentation des transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire et celui des subventions de fonctionnement provincial en haussant les crédits du FPE au titre de l'enseignement postsecondaire, pour autant que les provinces fassent de même. Le gouvernement fédéral devrait augmenter ses transferts fiscaux en fonction de l'augmentation des subventions des provinces. Cette mesure éliminerait le malaise fédéral-provincial actuel.
- Il y aurait lieu d'effectuer une légère réaffectation des fonds destinés au financement de base au profit de la recherche pour permettre aux conseils subventionnaires de payer les coûts indirects. Un montant équivalent serait déduit des transferts

Le rapport Johnson

- le financement (y compris la réduction des crédits accordés en fonction du nombre d'étudiants), la hausse des frais de scolarité et l'instauration d'un fonds de renouvellement et d'adaptation;
- la planification et la coordination entre les établissements, et notamment la reconstruction et le renforcement d'un organisme intermédiaire entre le gouvernement provincial et les établissements.
- Concernant la coopération fédérale-provinciale, la commission a signalé que le plein développement des universités « exige une coopération efficace (...) à l'égard de la définition publique des objectifs et du soutien financier » et a formulé les recommandations suivantes :
 - Comme le gouvernement fédéral risque de ne pas vouloir maintenir les transferts fiscaux non assortis de conditions du FPE au titre de l'enseignement postsecondaire, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient conclure une entente aux termes de laquelle ils conviendraient de leur participation respective au financement de base, la part des provinces n'étant pas inférieure à leur part actuelle.
 - Il y aurait lieu d'accroître considérablement les budgets des conseils subventionnaires fédéraux pour la recherche exigeant des ressources considérables et de couvrir les coûts indirects.
 - Chaque palier de gouvernement devrait, avant d'établir et de financer des centres d'excellence, prendre conseil auprès de son propre organisme intermédiaire ou de l'organisme intermédiaire approprié de l'autre palier.
 - Il y aurait lieu d'envisager sérieusement la possibilité d'établir un régime fédéral-provincial de prêts remboursables selon le revenu pour couvrir tous les droits universitaires.
 - Le gouvernement fédéral devrait assumer la portion différentielle des droits universitaires des étudiants détenteurs d'un visa étranger, jusqu'à un maximum de 5 % de l'effectif provincial total. (La dépense totale est estimée à 25 millions de dollars par an pour l'Ontario.)
 - Il serait souhaitable d'établir un Conseil permanent de l'enseignement et de la recherche universitaires, composé de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et des universités, et qui serait le lieu où concilier et coordonner les priorités provinciales et fédérales relativement aux universités.

- « Faute d'une direction politique et d'un véritable sens des responsabilités, ni l'un ni l'autre n'étant après tout interdit par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il peut être difficile d'éviter un sérieux retour des choses qui compromettra l'avenir de l'enseignement au Canada. »
 - « Qui peut prétendre sérieusement que les législateurs responsables de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique aient rendu impossible toute coopération raisonnable entre les provinces, et entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans le domaine des politiques d'enseignement? »
- Bien que ce rapport ait été publié au cours de l'année précédant la mise en vigueur des accords fiscaux sur le financement des programmes établis, un grand nombre des problèmes relevés par l'OCCDE se posent à l'égard du FPE comme ils se posaient à l'égard des mesures antérieures.

Le rapport de la commission Bovey

La commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario (commission Bovey) a, dans son rapport publié en décembre 1984 et intitulé *Les universités de l'Ontario : options pour l'avenir*, considéré comme priorité provinciale et nationale le maintien et le renforcement du système universitaire; elle a recommandé aussi l'adoption d'un plan d'ensemble en sept volets. Selon ce plan, il faut :

- Reconnaître l'importance du développement du capital humain.
 - Reconnaître l'importance de la recherche universitaire.
 - Donner un regain d'importance, du moins à court terme, à l'excellence et à l'adaptabilité par rapport à l'accessibilité.
 - Favoriser la diversification « résultant de l'évolution en milieu compétitif plutôt qu'à l'intérieur d'un contexte désigné ».
 - Améliorer les possibilités d'accès aux études supérieures pour certains groupes.
 - Resserrer les liens du secteur privé avec les universités et accroître le soutien du secteur privé.
 - Effectuer une révision des modalités de financement et conclure des ententes de collaboration entre les établissements et les gouvernements afin de favoriser l'application du plan d'ensemble.
- La commission a formulé d'autres recommandations sur des questions d'orientation générale touchant :
- la qualité, l'accessibilité et la demande, l'adaptabilité, l'équilibre et la diversification;

Chapitre 6

Les conclusions de quelques rapports récents sur l'enseignement postsecondaire

Introduction

Le présent chapitre résume les conclusions de quelques rapports publiés récemment sur la question de l'enseignement postsecondaire au Canada. Les rapports retenus sont ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la commission Bovey, de A.W. Johnson, de l'Association canadienne des professeurs d'université, de la commission Macdonald et du Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes.

Les auteurs de ces rapports ont tous abordé la question du financement public de l'enseignement postsecondaire et, plus particulièrement, celle du niveau de financement et des contributions respectives des gouvernements fédéral et provinciaux. Ils ont également fait des suggestions sur la façon de rationaliser l'utilisation des fonds fédéraux consacrés à l'enseignement postsecondaire. L'examen du contenu de ces rapports, plus particulièrement des questions du financement des programmes établis et des modes éventuels de financement de l'enseignement postsecondaire au Canada, montre que tous s'entendent sur au moins un point : la situation de l'enseignement postsecondaire au Canada pose beaucoup de problèmes graves.

Le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques

L'OCDE a, il y a dix ans, examiné le système d'éducation canadien et formulé de nombreuses observations qui demeurent pertinentes :

- Les crédits versés par le gouvernement fédéral au titre de l'enseignement postsecondaire sont considérés comme « une aide apportée à la réalisation d'autres tâches politiques ».
- Les provinces semblent avoir réussi à limiter le rôle du gouvernement fédéral dans le secteur de l'enseignement supérieur et il est peu probable qu'elles fassent beaucoup de concessions dans ce domaine à l'avenir. »

recruter des professeurs d'université à l'étranger dans les années 1990. Nous avons proposé la création d'un Fonds canadien du renouveau du corps professoral pour que les universités puissent se constituer des réserves de jeunes chercheurs et de scientifiques en prévision des pénuries de professeurs prévues pour le milieu des années 1990.

Nous estimons également que les provinces et les universités devraient s'empreser de revoir la question de la promotion universitaire et du régime de permanence, en insistant surtout sur la première.

Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons étudié quatre thèmes : la présence des étudiants étrangers, les frais de scolarité, l'obligation de rendre compte et le renouvellement du corps professoral.

Nous avons conclu que la présence des étudiants étrangers dans les universités canadiennes est très avantageuse pour le Canada et le monde entier. Nous ne sommes toutefois pas convaincus que la suppression éventuelle des écarts dans les frais de scolarité est justifiée par des arguments économiques solides. Nous admettons cependant que c'est aux provinces qu'il incombe de déterminer quels doivent être les droits exigés des étudiants étrangers.

Par ailleurs, la détermination des frais de scolarité relève à n'en pas douter de la compétence provinciale. Nous avons entendu bien des témoignages divergents sur l'incidence d'une hausse éventuelle des frais de scolarité, mais nous avons semblé déceler un consensus sur les répercussions qu'aurait cette hausse sur l'ampleur de l'aide financière accordée aux étudiants. À cet égard, nous avons recommandé que le Parlement commande une étude sur l'aide financière accordée aux étudiants au Canada dans le cadre de laquelle on examinerait les rôles respectifs des deux paliers de gouvernement.

Les obligations constitutionnelles de chacun des deux ordres de gouvernement doivent être clairement dissociées si nous voulons que les fonds soient gérés avec responsabilité et efficacité. À ce jour, le gouvernement fédéral s'est efforcé d'utiliser ses ressources financières pour convaincre les provinces de donner une certaine orientation à l'enseignement postsecondaire. Les provinces ont accepté les fonds, mais ont persisté à dire que l'enseignement postsecondaire ne relevait pas de la compétence fédérale. L'utilisation des fonds ne peut être contrôlée avec efficacité et sans frictions administratives inutiles lorsque le palier de gouvernement qui les fournit n'a pas les compétences constitutionnelles voulues. Nous croyons que le moment est venu, dans la veine des recommandations de la commission Rowel-Sirois et de la commission Macdonald, de dissocier les responsabilités respectives des deux ordres de gouvernement dans ce domaine.

Enfin, nous croyons que le gouvernement fédéral pourrait aider les parties intéressées à faire face à l'éventuel problème du renouvellement du corps enseignant. Il serait insensé de présupposer que nous pourrions

4. étendre jusqu'à l'âge « normal » de la retraite la protection des régimes d'assurance-vie.

En plus de rendre la retraite anticipée plus attrayante, les universités devraient envisager des nominations postretraites, des retraites progressives et des affectations avec charge de travail réduite. Les cas devront être réglés individuellement, car chaque université est liée à ses professeurs par des ententes qui lui sont propres.

La deuxième solution consisterait à fournir à nos universités les ressources financières qui leur permettraient de se constituer une réserve de jeunes professeurs. Cela n'entraînerait pas forcément l'augmentation du financement général des universités car, dans ce cas, seule une partie des fonds servirait à cette fin. Les fonds devraient alors être affectés à des objectifs précis. **À cette fin, nous recommandons la création d'un Fonds canadien de renouvellement du corps professoral.** Si nous proposons la création de ce fonds, c'est que nous souhaiterions que des ressources financières soient mises à la disposition des administrations universitaires pour encourager certains jeunes finissants à demeurer dans le circuit universitaire comme chercheurs ou scientifiques plutôt qu'à dire non à une carrière universitaire. Notre intention n'est pas de créer une multiplicité de postes universitaire pour qu'il y ait un jour trop de professeurs pour le nombre d'étudiants. L'objectif de ce fonds serait de créer un réservoir de chercheurs et de scientifiques talentueux qui pourraient poursuivre des recherches dans les grands centres universitaires canadiens et à qui l'on pourrait faire appel pour combler les postes vacants de professeurs dans les années 1990.

Mais il n'est pas facile de déterminer quels devraient être les ressources et les mécanismes de fonctionnement de ce fonds. On pourrait, par exemple, fixer le montant des bourses au prorata des subventions de recherche accordées par les trois grands conseils subventionnaires. Si ces bourses représentaient, par exemple, 10 % de la valeur des subventions accordées par les conseils, il faudrait prévoir des disponibilités d'un peu de plus de 50 millions de dollars pour 1986-1987.

Nous avons déjà proposé que les bourses du Fonds canadien de renouvellement du corps professoral soient au prorata des subventions accordées par les trois grands conseils subventionnaires; autrement dit, plus une université recevrait de subventions de recherche, plus elle pourrait puiser à même ce fonds. Certains diront que ce fonds ne leur servira pas ou ne leur apportera pas grand chose. Dans l'immédiat, cette critique comporte une part de vérité; mais, au milieu des années 1990, les petites universités se rejoindront de cette proposition lorsqu'il leur faudra recruter de nouveaux éléments pour regarnir leur effectif; elles sauront alors combler leurs besoins au Canada, à même le bassin d'universitaires canadiens déjà formés.

situation ne change pas d'ici les années 1990, nous n'aurons plus assez de chercheurs et de scientifiques pour combler tous les postes vacants.

Dans les années 1960, il nous a fallu recruter de nombreux jeunes professeurs à l'étranger, et tout particulièrement aux États-Unis, pour faire face au nombre croissant d'inscriptions dans les universités. Or, les universités américaines prévoient être obligées de remplacer d'ici à quelques années, en même temps que les universités canadiennes, un grand nombre de professeurs à la retraite. Aux États-Unis, la Fondation Ford a institué un fonds pour financer ceux qui voudraient mettre sur pied des programmes en prévision des graves pénuries de professeurs que connaîtront les collèges dans les années 1990²⁵. À l'Université Columbia de New York, où plus du tiers des professeurs en poste prendront leur retraite d'ici 1995, l'administration a entrepris une vaste campagne de recrutement, pour se constituer des réserves en prévision des besoins futurs. Les salaires des professeurs subalternes ont été haussés, les congés sabbatiques sont accordés beaucoup plus librement et l'on recrute partout des professeurs dans la force de l'âge, qui sont réputés être des « as » dans leur discipline²⁶. En Allemagne, les administrateurs d'université font face au même problème²⁷. Les pays d'Europe de l'Est sont probablement aux prises avec une situation similaire. Si nous ne trouvons pas dès maintenant le moyen de rendre la carrière universitaire attrayante et de permettre à des jeunes Canadiens de s'y lancer, il se pourrait que dans les années 1990, la composition du corps professoral comporte des distorsions quant aux groupes d'âge et à la proportion d'enseignants des niveaux supérieur et inférieur, et que nous ne soyons pas alors en mesure de recruter de bons éléments à l'étranger.

- À notre avis, la solution comporte deux volets. Premièrement, il faut trouver des moyens inédits pour lever tous les obstacles qui découragent ceux qui voudraient prendre une retraite anticipée. Les universités devraient considérer, par exemple, l'une ou l'autre des options suivantes pour inciter les professeurs à prendre une retraite anticipée :
1. supprimer toute pénalité actuarielle inhérente à la retraite anticipée;
 2. indexer, dans la mesure du possible, les prestations de retraite en fonction du coût de la vie;
 3. permettre aux professeurs retraités d'adhérer au régime d'assurance médicale et dentaire;

25. *The Citizen*, Ottawa, 26 décembre 1985.

26. *New York Times*, 16 mars 1986.

27. *The Times Higher Education Supplement*, 3 juin 1986.

À prime abord, l'abolition du régime de permanence semble une solution attrayante; nous doutons toutefois qu'elle permette d'atteindre le but souhaité. À l'origine, la permanence visait des fins louables: permettre aux chercheurs et aux scientifiques d'enseigner et de publier en toute liberté, à l'abri de l'intervention des autorités et des groupes d'intérêt. Cet objectif demeure valable et pertinent. Cependant, l'argument de la permanence ne devrait pas dispenser certains professeurs de remplir assiduellement les tâches qui leur sont confiées. Il est vrai que l'abolition de la permanence permettrait de corriger certaines situations problèmes, mais elle ne s'attaquerait pas à leurs causes premières, qui relèvent bien plus, à notre avis, du fait que les augmentations de salaire vont généralement de pair avec les promotions et que les postes supérieurs sont ordinairement permanents. On peut donc dire que les rajustements de salaire supposent souvent des promotions et la permanence. En outre, les arbitres d'expérience qui pourraient conseiller ceux à qui il incombe de trancher les questions de promotion et de permanence sont peu nombreux au Canada, et comme les renseignements concernant les procédures de promotion sont facilement accessibles, ces arbitres hésitent souvent à risquer une opinion sincère. Le tableau 5.2 indique que, depuis 1980-1981, environ 70 % des professeurs d'université à plein temps au Canada occupent des postes de niveau supérieur ou intermédiaire. Même si ces titulaires chevronnés étaient tous d'excellents professeurs, on ne pourrait considérer pour autant que cette situation est saine.

Nous croyons que la mise à la retraite d'ici à dix ou quinze ans d'une grande proportion des professeurs qui enseignent actuellement dans les universités canadiennes donnera aux universités diverses possibilités: elle leur permettra, premièrement, d'améliorer et de clarifier leurs politiques salariales; deuxièmement, d'établir des procédures plus rigoureuses concernant les décisions relatives aux promotions et à la permanence; et troisièmement, de formuler des règles qui permettront de veiller à ce que les professeurs titulaires ne se soustraient pas à leurs obligations vis-à-vis de l'enseignement et de la recherche, et qui continueront de protéger la liberté d'action et de parole des universitaires. Ce ne sont toutefois pas là des questions sur lesquelles le gouvernement fédéral exerce une grande influence; cette responsabilité incombe plutôt aux corps enseignants, aux administrateurs universitaires et aux gouvernements provinciaux. Si nous les mentionnons ici, c'est qu'elles sont connexes à l'urgente question du renouvellement du corps professoral.

La stagnation de la croissance du corps enseignant empêche les universités de faire appel à du sang nouveau. Or, cette situation risque de nous faire perdre toute une génération de précieux éléments. Il est à peu près certain que, dans les années 1990, il nous faudra remplacer un nombre impressionnant de professeurs qui auront pris leur retraite. Si la

Nous considérons que le système de la permanence qui existe actuellement dans les universités canadiennes est un échec total. Le système de la permanence prétend défendre la liberté de parole dans les universités, mais celle-ci, à mon avis, n'est menacée dans aucune université du pays(...). Forts de ce prétexte de la « liberté de la parole », les professeurs d'université ont ensemble opté pour ce qui est en fait un emploi perpétuel²².

Les représentants de l'Association canadienne des professeurs d'université (ACPU) ont réfuté l'argument voulant que le système de la permanence contribue indirectement au vieillissement du corps enseignant en empêchant les universités de renvoyer les professeurs qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas un rendement satisfaisant. Ils ont également légitimé le faible taux de congédiement en soulignant qu'il se comparait à celui des Travailleurs unis de l'automobile²³. Ils ont ajouté que les congédiements officiels auraient été plus nombreux si ceux dont on voulait se débarrasser n'avaient pas quitté de leur propre gré. Il se peut qu'il en soit ainsi, mais nous nous interrogeons sur les arguments invoqués par l'ACPU pour justifier le faible taux des congédiements. À notre avis, les universités devraient viser avant tout l'excellence. Or, pour pouvoir être fiers de nos diplômés et des travaux de recherche de nos universités, il faut d'abord que nos enseignants soient à la hauteur de ces attentes; la médiocrité n'a pas sa place à ce niveau. Voici en quels termes la Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education avait exprimé les mêmes doutes :

En formulant ce doute, la Commission se rend bien compte des dangers que pose la comparaison du mythe de compétence universelle dans tous les domaines de l'activité humaine (affaires, gouvernement, professions libérales) avec la réalité universitaire. Les groupes d'intérêt qui veulent réduire la liberté en milieu universitaire s'attaquent souvent à la permanence en prétendant qu'elle protège l'incompétence alors qu'ailleurs, tous les incompétents seraient irrémédiablement renvoyés des fonctions qu'ils occupent. Mais cela est tout simplement faux. Dans chaque domaine d'activité, un niveau de compétence déterminé est ordinairement jugé acceptable par les pairs et l'on trouve à tous les échelons de quelque organisme que ce soit des gens plus ou moins compétents que d'autres. Toutefois, étant donné que les universités jouent un rôle normatif dans la société, le niveau de compétence des intervenants devrait se rapprocher de l'idéal plutôt que de la moyenne. Exiger l'excellence de la part des étudiants mais non des professeurs frise l'hypocrisie et il serait impérieux qu'on prenne des mesures afin que les éducateurs ne se limitent pas à prêcher l'excellence, mais s'efforcent aussi à l'atteindre²⁴.

22. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 27, p. 12.

23. *Ibid.*, fascicule n° 42, p. 18.

24. Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education, *Report*, p. 2-55.

Tableau 5.3
Répartition des professeurs d'université à plein temps
selon l'âge, pour certaines années
1968-1969 à 1982-1983
(en pourcentage)

Groupe d'âge	1968- 1969	1971- 1972	1974- 1975	1975- 1976	1976- 1977	1977- 1978	1978- 1979	1979- 1980	1980- 1981	1981- 1982	1982- 1983
20-34 ans	39,8	38,3	30,8	28,7	26,1	23,5	20,4	18,2	15,8	14,3	13,2
35-49 ans	45,8	47,0	51,8	53,0	54,5	56,1	57,8	58,7	58,7	58,5	58,2
50-64 ans	14,4	14,7	17,4	18,3	19,4	20,4	21,8	23,1	25,5	27,2	28,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Âge moyen	38	38	39	39	40	40	41	42	42	43	44

Source : Max von Zur-Muehlen, *The Changing Profile of Full-time Faculty at Canadian Universities*, Ottawa, Statistique Canada, 1983, tableau 2, p. 7, tiré de Thomas H.B. Symons et James E. Page, *Some Questions of Balance*, Ottawa, Association des universités et collèges du Canada, 1984, tableau 27.

tandis que celui des professeurs subalternes avait diminué de 7 % pour tomber à 24 %. Trois ans plus tard, le corps enseignant avait augmenté de 3 % alors que le taux de fréquentation des étudiants à plein temps s'était accru de 19 %; le nombre des professeurs titulaires s'élevait à 33 %, tandis que celui des professeurs adjoints avait baissé à 20 %. En 1965-1966, les deux catégories de postes supérieurs regroupaient 40 % du corps professoral, tandis que dix-huit ans plus tard, ils forment maintenant 70 % de l'effectif.

Tableau 5.2

Répartition des professeurs à plein temps
dans les universités canadiennes selon leur fonction
pour certaines années
1965-1966 à 1983-1984
(en pourcentage)

Fonction	1965-1966	1975-1976	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984*	1984-1985*
Nombre total	12 085	30 784	33 299	33 600	34 074	34 418	34 418
Professeur titulaire	20	26	31	33	32	33	33
Professeur agrégé	24	36	40	40	38	37	37
Professeur adjoint	33	31	24	23	20	20	20
Autres	23	7	5	5	10	9	9

* Les données pour les universités québécoises ne sont pas disponibles pour 1983-1984; les données pour 1982-1983 ont été substituées.
Source : Association des universités et collèges du Canada, *Compendium des statistiques concernant les universités*, édition 1985, Ottawa, 1985.

Parallèlement à l'augmentation du nombre de titulaires chevronnés, l'âge moyen du corps enseignant s'est élevé. Le tableau 5.3 indique qu'en 1975-1976, 28 % des professeurs avaient moins de 35 ans, alors que sept ans plus tard ce groupe ne représentait plus que 13 % des effectifs. Pendant la même période, le groupe des 35-49 ans est passé de 53 à 58 %, tandis que celui des plus de 50 ans est passé de 18 à 28 % de l'effectif total.

D'aucuns, comme le professeur Bothwell, l'un des auteurs de *The Great Brain Robbery*, estiment que le système de la permanence est une des principales entraves au renouvellement du corps professoral.

Il ne fait aucun doute que la qualité de l'enseignement postsecondaire et de la recherche est d'intérêt national, mais toute tentative du gouvernement fédéral de réaliser cet objectif serait vaine, vu qu'il ne dispose pas des compétences voulues. On nous a dit que la qualité de l'enseignement supérieur au Canada se dégrade, que l'administration des universités laisse à désirer, que les administrateurs évitent ou refusent de faire face aux conséquences d'une éventuelle pénurie de ressources, qu'ils négligent de se doter d'une planification stratégique, que les syndicats et le système de la permanence sont en train de miner la qualité de l'enseignement, que les normes d'admission sont trop faibles et variables, et que les écoles secondaires préparent mal les jeunes à l'université. Voilà, nous a-t-on dit, les principaux problèmes dont souffrent les universités. Les provinces ont la compétence nécessaire pour régler ces problèmes mais ne disposent pas des ressources nécessaires. Le gouvernement fédéral, quant à lui, dispose des ressources mais non des compétences. Le Comité est d'avis que le moment est venu de répartir les responsabilités entre les deux ordres de gouvernement dans le secteur de l'enseignement postsecondaire au Canada; la dissociation des obligations respectives des deux ordres de gouvernement est la seule solution possible si nous voulons assurer une gestion efficace et responsable des fonds tout en définissant, une fois pour toutes, à qui il incombe de garantir un enseignement postsecondaire de haute qualité. Dans le dernier chapitre, nous formulerons quelques propositions où nous précisons comment devrait se concrétiser cette dissociation.

Le renouvellement du corps enseignant

Les tribunaux provinciaux ayant été récemment invités à se pencher sur la constitutionnalité de la retraite obligatoire à 65 ans dans le cas des professeurs d'université, la question du renouvellement du corps enseignant s'est posée plus que jamais. Si les tribunaux jugent que la retraite obligatoire contrevient à la Charte des droits, il ne sera plus possible d'exiger des professeurs titulaires qu'ils prennent leur retraite et il sera d'autant plus difficile d'assurer une place aux plus jeunes.

Toutefois, la question déborde le cadre de la seule retraite obligatoire. Depuis cinq ans, le corps enseignant n'a pratiquement pas augmenté en dépit de l'accroissement du nombre des étudiants. En fait, la proportion des titulaires a augmenté par rapport à celle des postes subalternes, comme l'indique le tableau 5.2. En 1975, on comptait 30 000 professeurs d'université à plein temps dont 26 % étaient des titulaires et 31 % des adjoints. Cinq ans plus tard, le nombre des professeurs s'était accru de 8 % pour atteindre 33 000 alors que le nombre des étudiants à plein temps avait progressé de 9 %. Entretemps, le nombre des professeurs titulaires était passé à 31 %, soit 5 % de plus,

La Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (la commission Rowell-Sirois) s'était acharnée, en 1937, à décrire les problèmes qui pourraient résulter des ententes de frais partagés et de la division des responsabilités.

Mais les gouvernements fédéral et provinciaux maintenant administrèrent conjointement des entreprises dont la bonne exécution réclamait une collaboration positive et pratique. Deux administrations distinctes, n'ayant l'une sur l'autre aucune autorité, doivent s'accorder sur les buts à atteindre, sur les moyens à prendre et sur l'adaptation journalière de ces moyens à de nouvelles situations. Cependant, il se présente toujours de nombreuses questions sur lesquelles les intérêts du Dominion et ceux des provinces ne marchent pas de pair. Ces divergences mènent à des désaccords qui ne peuvent être résolus par appel aux tribunaux parce qu'elles ne touchent pas à des pouvoirs constitutionnels définis. Ce sont des désaccords sur des matières dont la constitution entendait le règlement distinct au gré du gouvernement compétent¹⁹.

La commission avait également formulé une mise en garde contre les ententes de frais partagés ou les subventions conditionnelles, et avait préconisé un cloisonnement total des responsabilités.

L'histoire des subventions conditionnelles nous porte à nous demander si l'administration commune des services, par le Dominion et une province, constitue jamais un moyen efficace de surmonter les difficultés d'ordre constitutionnel. Lorsque la compétence législative sur un sujet donné est partagée, il faut ordinairement souhaiter que ces pouvoirs soient centralisés dans une administration unique, si l'on veut obtenir l'unité dans l'administration²⁰.

Dans le cas de l'enseignement postsecondaire, on pourrait atteindre cet objectif en remettant à l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement à la fois les compétences et les ressources financières voulues. La commission Macdonald a appuyé en ces termes les conclusions du rapport Rowell-Sirois :

La Commission estime, dans la foulée du rapport de la Commission Rowell-Sirois, qu'en principe le gouvernement fédéral ne devrait avoir recours à la formule des programmes à frais partagés qu'en dernier ressort plutôt qu'en premier lieu. En effet, il serait souhaitable que dans plusieurs cas, les activités reliées aux programmes à frais partagés concordent entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Cependant, il semble qu'en général, l'esprit de responsabilité et le caractère défini des champs d'activités soient mieux garantis lorsqu'un gouvernement établit des programmes dans le domaine de ses compétences²¹.

19. Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 25.

20. *Ibid.*, p. 29.

21. Commission Macdonald, *Rapport*, vol. 3, p. 281.

peuvent les refuser; mais politiquement, ce pouvoir est parfois plus théorique que réel.

Le pouvoir fédéral de dépenser donne au système fédéral la souplesse qui lui est nécessaire, mais il peut par ailleurs saper les responsabilités provinciales. Les conditions imposées par le gouvernement fédéral, surtout dans les programmes à frais partagés, peuvent entraver les provinces et les empêcher de rationaliser, par exemple, leur système d'enseignement postsecondaire. Le FPE voulait éviter ces écueils, mais il a échoué. Tandis que le gouvernement du Canada transfère des fonds et des points d'impôt pour soutenir l'enseignement postsecondaire, les provinces, elles, peuvent réduire leur budget de l'enseignement postsecondaire et réaffecter les fonds fédéraux à d'autres fins.

Somme toute, la formule de financement des programmes établis ne prévoit aucune obligation de rendre compte. Voici comment la commission Macdonald résume cet échec :

Les provinces dépensent des sommes d'argent qu'elles n'ont pas eu à collecter. Le gouvernement fédéral, pour sa part, transfère des fonds aux provinces, en exerçant très peu de contrôle sur la manière dont elles dépensent cet argent. Les citoyens ne peuvent tenir le gouvernement fédéral responsable, puisqu'ils reçoivent les services non pas directement de celui-ci, mais par l'intermédiaire des provinces. De même, le Parlement ne peut tenir le gouvernement fédéral responsable, puisque ce dernier est dans l'impossibilité d'indiquer de manière précise comment les fonds ont été utilisés. En vertu des arrangements financiers des programmes établis, la rupture entre les montants transférés et les coûts associés aux programmes, ainsi que l'absence de normes de mise en application efficace des programmes ou de mécanismes d'application, ont contribué à accentuer le problème¹⁸.

Pour satisfaire les critères de responsabilité financière auxquels les parlements tiennent avec raison, trois types de collaboration fédérale-provinciale s'offrent à nous :

1. l'établissement de programmes à frais partagés assortis de conditions détaillées;
2. la dissociation par le transfert des responsabilités du programme au gouvernement fédéral; ou
3. la dissociation par le transfert des ressources financières voulues aux provinces.

18. Commission Macdonald, *Rapport*, vol. 3, p. 277 et 278.

Les tribunaux n'ont pas vraiment tenté d'établir la constitutionnalité du pouvoir de dépenser. Les accords prévoyant le partage des frais n'ont pas été judiciairement contestés et il ne semble pas qu'il y ait de restriction constitutionnelle au pouvoir du gouvernement fédéral d'accorder des subventions conditionnelles aux provinces. Celles-ci

L'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser serait justifiée par l'article 91 (1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867* visant « la dette et la propriété publiques » ainsi que par l'article 102 qui autorise la création d'un fonds consolidé du revenu. Selon certains, ces dispositions confèreraient au gouvernement fédéral le droit d'affecter des fonds à n'importe quelle fin, pourvu que la législation ne crée pas un cadre réglementaire qui empêche sur les pouvoirs provinciaux.

L'absence d'obligation financière et la vulnérabilité des transferts ne sont pas propres au FPF. Elles suscitent des inquiétudes toutes les fois que des fonds fédéraux sont affectés à des secteurs de compétence provinciale, comme le mentionne le rapport de la commission Macdonald. Les prochaines pages s'inspirent largement d'une section du chapitre 22 de ce rapport, intitulée « Le pouvoir fédéral de dépenser ».

Lorsqu'on leur reproche d'utiliser les transferts au comptant aussi bien que les transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire sans égard à la responsabilité financière envers le gouvernement fédéral, les trésoriers provinciaux déclarent généralement que ces transferts ne sont assortis d'aucune condition ou obligation de rendre compte. Ils estiment, par conséquent, pouvoir engager les fonds aux fins qui leur semblent le plus appropriées.

ainsi le Trésor. Une subvention inconditionnelle aux fins de la péréquation, c'est-à-dire de l'égalisation des revenus des provinces a un but (...). Une subvention fédérale qui comporte un stimulant, comme la formule que nous proposons, à l'égard des dépenses provinciales consacrées à l'enseignement supérieur, a un certain but. Mais j'estime que (...) [pour une subvention inconditionnelle], le Parlement devrait dire clairement qu'il n'a pas d'objectif sauf de mettre de l'argent à la disposition du Trésor provincial. Je ne crois pas que les gouvernements provinciaux continueront longtemps à dire qu'ils ne réduiront pas tel ou tel programme. Si nous envisageons une façon d'économiser, je serais malheureusement tenté de dire, si je faisais partie d'un gouvernement provincial, qu'une subvention inconditionnelle aux municipalités n'a aucun but apparent et qu'il faut l'éliminer. J'aurais la même tentation si je faisais partie du gouvernement fédéral. C'est dans ce sens que je dis le mot « vulnérables¹⁷ ».

toute urgence commander une étude sur l'aide canadienne aux étudiants dans le cadre de laquelle les rôles respectifs des deux ordres de gouvernement seraient réévalués.

L'obligation de rendre compte

Dans le chapitre 2, nous avons évalué le FPE et l'avons jugé en général lacunaire. Les objectifs sur lesquels se fonde cette évaluation ont été tirés de déclarations publiques portant sur le programme au moment de sa mise sur pied; or, aucun de ces objectifs ne portait sur l'obligation de rendre compte. Pourtant, c'est cet aspect qui, au regard de ce programme, a le plus préoccupé les politiciens depuis cinq ans. L'honorable Serge Joyal, ancien secrétaire d'État, reprochait aux provinces de n'avoir pas transféré intégralement les fonds fédéraux aux universités¹⁴. Quant à A.W. Johnson, c'est ainsi qu'il avait résumé la position de nombreux politiciens fédéraux à l'égard du FPE :

Ni le Parlement ni les contribuables canadiens n'ont l'assurance que les fonds affectés par le Parlement et transférés aux provinces pour les fins de l'enseignement postsecondaire sont bel et bien utilisés entièrement à cette fin (...). Si les universités et collèges avaient reçu des provinces des subventions d'exploitation majorées du même taux que l'augmentation des paiements de transfert fiscaux fédéraux aux provinces, ils recevraient 3 milliards de dollars de plus qu'à l'heure actuelle¹⁵.

Dans son rapport au secrétaire d'État, M. Johnson préconisait d'abolir la formule actuelle du FPE; il proposait de limiter la croissance des transferts fédéraux aux provinces à celle des subventions que versent les provinces à leurs établissements¹⁶. D'autres témoins se sont exprimés en faveur d'ententes semblables car les universités sont, à leur avis, insuffisamment financées et les provinces ne sont pas tenues de justifier leur utilisation des transferts au titre du FPE. En élaborant sa proposition et en critiquant la formule du FPE qui ne prévoit aucune obligation redditionnelle, M. Johnson estimait que ces ententes prêteraient le flanc à la critique. Selon lui, elles étaient :

vulnérables dans le sens suivant : je dis dans ce rapport (avec peut-être un peu plus de retenue que je le dis maintenant) que je serais surpris de voir un organisme législatif accorder longtemps, voire indéfiniment, des subventions qui n'ont aucun but, et hypothéquer

14. Chambre des Communes, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 3, 21 février 1984, p. 6.

15. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 13, p. 9.

16. A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétaire d'État du Canada*, Ottawa, 13 mai 1985.

leur libéralisation. La commission Macdonald appuyait cette mesure en

ces termes :

En réservant un plus grand contrôle aux établissements d'enseignement-ment sur la structure de leurs frais de scolarité, on constaterait sans doute des variations plus importantes de frais entre les programmes et, en particulier, entre les établissements en fonction des coûts et de la nature des programmes dispensés. Certains offriraient probablement un enseignement à bas prix, sans fioritures, alors que d'autres offriraient un enseignement intensif, de plus haute qualité, visant des niveaux élevés de rendement¹².

Ce besoin de déréglementation est attesté par nombre d'intéressés : par des gens d'affaires, comme David G. Vice, et par des universitaires, comme Ron Watts. Les étudiants, quant à eux, ont hésité à se prononcer et ont considéré que la déréglementation pouvait conduire à la création d'universités « sans fioritures » et à des diplômés universitaires de seconde catégorie.

D'autres, comme Gilles Paquet, vice-président du Réseau canadien de recherche pour l'enseignement supérieur, ont dit considérer la déréglementation comme un moyen pouvant permettre aux universités de se spécialiser dans certains domaines :

Il me semble que certaines universités, l'Université de Toronto, l'Université de la Colombie-Britannique, l'Université McGill et peut-être d'autres comme l'Université Laval et l'Université de Montréal, ont la vocation d'écouter le monde entier. Mais nous ne pouvons nous permettre que quelques universités pareilles. J'aime l'idée qu'a eue l'Ontario de rationaliser son système, bien qu'elle y ait échoué, faute de volonté. Nous avons dit que l'Université de Waterloo était un succès parce qu'elle ne voulait pas être tout pour tout le monde; elle a plutôt décidé d'exceller dans un domaine en particulier. Je crois que chaque université offre des avantages et qu'il faudrait lui permettre de choisir le domaine dans lequel elle se sent le plus compétente¹³.

D'après les témoignages entendus, un seul aspect semble rallier les intervenants : toute modification des frais de scolarité aurait une incidence sur les besoins d'aide financière des étudiants. Cette question doit être étudiée en profondeur. Les étudiants qui reçoivent l'aide fédérale aussi bien que provinciale ne sont pas tous traités sur un pied d'égalité; dans certaines provinces, la portion subvention est beaucoup plus généreuse que dans d'autres. Cela influe sur leur mobilité. Le Comité croit que, compte tenu de l'ampleur de la contribution fédérale au Programme canadien de prêts aux étudiants, le Parlement devrait de

12. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald), *Rapport*, vol. 2, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 827.

13. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 23, p. 18 et 19.

devrait être offert à moindre coût n'est pas aussi fondé que l'argument en faveur de l'enseignement primaire et secondaire gratuit ou à faible coût⁸.

Un témoin, Sonny Flanagan, président de la Fédération des étudiants de l'Université de Waterloo, a déclaré qu'avant d'augmenter les frais, la société doit déterminer la part du revenu total de fonctionnement des universités que devraient représenter les frais de scolarité.

Je crois qu'il vous faut fixer ce ratio et vous y tenir. Ainsi, il faut tout d'abord déterminer ce que le contribuable et ce que l'étudiant doivent respectivement payer pour aller à l'université, et fixer ensuite la part du gouvernement fédéral et des provinces et, enfin, obtenir des trois groupes intéressés qu'ils s'engagent fermement à payer la somme fixée en vue de l'éducation de nos jeunes et du financement de l'avenir (...). À l'heure actuelle, les trois groupes se battent les uns contre les autres et il ne semble en résulter qu'une diminution de la qualité de l'enseignement. Celle-ci semble se dégrader de plus en plus, ce qui signifie que le Canada, un jour ou l'autre, ne sera doté que d'un système d'enseignement de troisième ordre⁹.

La Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education conclut que les frais de scolarité devraient croître progressivement pour atteindre, au bout du compte, le niveau optimal de 50 % des coûts d'enseignement. Si l'on s'en était tenu à ce principe, les frais de scolarité des étudiants de premier cycle en arts et en sciences en Nouvelle-Écosse se seraient élevés à 2 175 \$ en 1983-1984¹⁰. La commission Bovey avait recommandé de hausser à 25 % des coûts de fonctionnement les frais de scolarité des étudiants en arts et en sciences¹¹. En 1983-1984, les frais de scolarité des étudiants de premier cycle inscrits en arts et en sciences en Ontario s'élevaient à quelque 800 \$, soit 16 % des coûts de fonctionnement universitaire. Les propositions de la commission Bovey auraient eu pour effet d'accroître les frais de scolarité de quelque 450 \$. Il est intéressant de noter qu'en 1946, les frais de scolarité en Ontario représentaient quelque 38 % des coûts de fonctionnement des universités.

Outre ceux qui préconisent une augmentation des frais de scolarité universitaire, beaucoup sont en faveur de leur déréglementation ou de

8. Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education, *Report*, Halifax, 1985, p. 3-50.

9. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 24, p. 25.

10. Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education, *Report*, p. 3-50.

11. Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario (commission Bovey), *Les universités de l'Ontario : options pour l'avenir*, décembre 1984, p. 28.

Enfin, le gouvernement fédéral peut agir indépendamment des provinces dans certains secteurs, par exemple au chapitre des cotisations des étudiants étrangers au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-chômage, des droits de visa, et des délais de carence relativement aux allocations familiales. Ces questions devraient être examinées parallèlement à l'élaboration d'un énoncé d'objectifs nationaux en prévision d'une prochaine conférence des premiers ministres.

L'aide financière aux étudiants

Les frais de scolarité varient considérablement d'un établissement universitaire à l'autre et d'une province à l'autre. Ils peuvent aller d'un minimum de quelque 500 \$ au Québec à un maximum de 1 500 \$ en Ontario. Au cours des dix dernières années, le pourcentage des frais de scolarité par rapport au réseau de fonctionnement des universités est resté assez stable (13 à 16 %). Certains rapports récents comme ceux de la Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education et de la commission Bovey, en Ontario, recommandent une augmentation générale des frais de scolarité en invoquant que les universités sont à court de fonds, qu'elles considèrent les frais de scolarité comme à peu près le seul moyen d'accroître leurs revenus et, partant, de se libérer de leur dépendance presque exclusive à l'égard des gouvernements.

D'après Douglas Wright, ces augmentations se justifieraient du fait que, même si le pourcentage des frais de scolarité, par rapport au revenu de fonctionnement des universités, est demeuré plutôt stable, il a diminué en pourcentage par rapport à la rémunération future des diplômés du deuxième cycle⁶. Par conséquent, si les frais de scolarité sont considérés comme un investissement, le taux de rendement de cet investissement augmente. L'autre argument en faveur d'un relèvement des frais veut que les étudiants, en tant que premiers bénéficiaires de l'enseignement universitaire, devraient assumer une plus grande part du coût de leur formation. L'argument selon lequel l'enseignement universitaire

6. Les pourcentages des frais de scolarité, par rapport aux revenus totaux des universités, ont varié entre 9 et 11 % au cours de la même période. Le revenu total des universités diffère du revenu de fonctionnement en ce sens que le premier comprend le revenu tiré de la recherche, de comptes en fiducie et de comptes spéciaux, mais exclut les revenus provenant d'activités commerciales et de la location de locaux ou d'installations.

7. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{re} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 24, p. 7.

dresser un bilan fidèle en inscrivant à l'actif les sommes dépensées par les étudiants dans l'entreprise privée pour l'achat de biens et services et au passif les sommes engagées par le gouvernement pour le financement de l'éducation. Notre point de vue sur cette question est d'ailleurs confirmé dans l'étude approfondie intitulée *Mutual Advantage*, effectuée par le gouvernement australien⁴.

À nous voir douter que les avantages découlant de la présence des étudiants étrangers pour le Canada soient ainsi quantifiables, on pourrait nous taxer de vouloir affaiblir l'argument à l'appui des frais de scolarité égaux. Bien d'autres raisons peuvent être invoquées pour justifier la présence des étudiants étrangers et l'abolition des écarts entre les frais de scolarité; nous en avons énuméré quelques-uns. Mais, quels que soient les coûts ou les avantages de la présence de ces étudiants au Canada, l'imposition de frais de scolarité majeurs aux ressortissants étrangers relève des gouvernements provinciaux et des universités, et le gouvernement fédéral devrait se garder d'intervenir dans ce domaine. Si le gouvernement fédéral est convaincu que ces écarts sont prohibitifs, il devrait alors combler lui-même la différence ou essayer de faire comprendre aux provinces qu'en agissant ainsi, elles ne servent pas l'intérêt national.

En dernière analyse, le Comité n'est pas convaincu que, dans une perspective nationale, l'imposition de frais de scolarité inégaux soit injustifiée. La Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Royaume-Uni imposent des frais différents aux étudiants étrangers (au Royaume-Uni, on offre des bourses spéciales pour aider ces étudiants à acquitter ce supplément). Aux États-Unis, chaque État impose aux étudiants d'un autre État des frais additionnels qui équivalent finalement à ceux que versent les étudiants étrangers. Les provinces renoncent déjà à ce supplément en faveur de quelque 3 500 étudiants qui fréquentent les universités canadiennes en vertu d'un programme de parrainage du gouvernement fédéral.

Nous estimons toutefois qu'il faudrait harmoniser les politiques fédérales et provinciales. Dans cet esprit, nous appuyons les recommandations du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada :

Nous recommandons que le gouvernement fédéral prépare un énoncé des buts et des objectifs nationaux à propos des étudiants étrangers et nous encourageons les provinces à en faire autant. Ces énoncés devront ensuite être discutés lors d'une conférence des premiers ministres afin d'en arriver à une ligne de conduite aussi cohérente que possible⁵.

⁴ Australie, Committee of Review of Private Overseas Student Policy, *Mutual Advantage*, Canberra, Service de publication du gouvernement australien, 1985, p. 69 et 70.

⁵ Comité mixte, *Indépendance et internationalisme*, p. 104.

Les étudiants étrangers qui fréquentent les universités canadiennes viennent de diverses parties du monde. En 1984-1985, plus de 55 % d'entre eux étaient originaires d'Asie (30 % de Hong Kong et 11 % de la Malaisie). Quelque 13 % venaient d'Afrique, 9 % d'Europe et autant des Etats-Unis?

Outre les frais de scolarité plus élevés, les étudiants étrangers sont aussi assujettis par le gouvernement fédéral à un nombre déconcertant de restrictions ou de frais. Ils doivent payer 50 \$ pour leur visa; sauf les étudiants de deuxième cycle, qui peuvent faire certains travaux sur le campus et qui doivent cotiser à l'assurance-chômage et au Régime de pensions du Canada, ils n'ont pas le droit de travailler. Les femmes qui viennent au Canada munies d'un visa d'étudiants et qui donnent naissance à des enfants ici ont droit aux allocations familiales mais elles doivent parfois attendre longtemps avant de toucher un premier chèque.

Les étudiants étrangers sont pour le Canada un atout important. Le Bureau canadien de l'éducation internationale (BCEI) faisait ainsi le bilan de leur apport dans le mémoire qu'il a présenté au Comité :

1. Ils contribuent à l'enrichissement de la recherche et à l'excellence des établissements au Canada.
2. Ils permettent une meilleure compréhension internationale grâce aux échanges interculturels.
3. Ils représentent bien des avantages commerciaux.
4. Ils améliorent l'image du Canada à l'étranger.
5. Ils facilitent la confiance et la paix internationales.

Entre autres, on a beaucoup insisté sur les retombées économiques directes dont bénéficiaient les Canadiens grâce aux sommes dépensées par les étudiants étrangers. Selon une étude, ces avantages seraient de l'ordre de 345 millions de dollars pour un coût de 62 millions de dollars³.

Ces 345 millions de dollars représentent presque exclusivement les dépenses engagées au Canada pour les déplacements, la subsistance, l'hébergement et les loisirs. On ne peut nier l'effet multiplicateur de ces dépenses, mais nous hésitons à croire, comme beaucoup le prétendent, que, parce que le programme est moins coûteux, il ne coûte finalement rien aux contribuables canadiens. Non seulement un tel raisonnement est-il simpliste, mais on ne peut ainsi

² Max von Zur-Muehlen, *International Students in Canada, 1973-74 to 1985-86*, Ottawa, Statistique Canada, décembre 1984.

³ Bureau canadien de l'éducation internationale, *Analyses avantages-coûts de la présence d'étudiants étrangers au Canada*, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des finances nationales, Ottawa, mars 1986, p. 9.

Tableau 5.1
Frais moyens de scolarité pour les étudiants à plein temps, par province
1985-1986

	T.-N.*	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Q.C.	Ont.	Man.*	Sask.*	Alb.	C.-B.°
ÉTUDIANTS CANADIENS										
Premier cycle										
Arts	980	1 350	1 480	1 370	530	1 200	880	1 070	860	1 380
Commerce	980	1 350	1 480	1 390	510	1 200	1 050	1 070	860	1 370
Génie	980	1 350	1 430	1 390	500	1 300	1 150	1 120	1 060	1 480
Médecine	980	—	1 830	—	590	1 570	1 660	1 500	1 470	2 200
Sciences	980	1 350	1 460	1 390	550	1 240	970	1 070	860	1 390
Deuxième cycle	710	—	1 650	1 460	510	1 250	1 170	1 190	1 580	1 590
ÉTUDIANTS ÉTRANGERS*										
Premier cycle										
Arts	3 050	3 230	3 070	5 810	4 410	1 290	3 040			
Commerce	3 050	3 230	3 090	5 810	4 580	1 290	3 200			
Génie	3 050	3 140	3 090	6 000	6 920	1 590	3 350			
Médecine	—	3 530	—	5 800	7 080	2 210	5 500			
Sciences	3 050	3 170	3 090	5 810	4 410	1 290	3 040			
Deuxième cycle	—	3 500	2 850	6 230	6 230	2 620	1 750			

* Terre-Neuve, le Manitoba et la Saskatchewan n'imposent pas de frais de scolarité différents.

° Ne comprend pas l'Université Trinity Western.

Source : Association des universités et collèges du Canada, *Compendium des statistiques concernant les universités*, édition 1985, Ottawa, 1985.

Chapitre 5

Les thèmes choisis

Introduction

Un certain nombre de questions auxquelles les témoins et les membres du Comité attachaient de l'importance n'ont pas été soulevées dans les chapitres précédents, notamment les quatre points suivants qui méritent d'être approfondis :

1. les étudiants étrangers,
2. l'aide financière aux étudiants,
3. l'obligation de rendre compte,
4. le renouvellement du corps enseignant.

Les étudiants étrangers

Les difficultés financières des étudiants étrangers au Canada ainsi que les politiques des deux ordres de gouvernement à leur égard nous ont semblé préoccuper nombre de témoins qui ont comparu devant le Comité. Au niveau provincial, la question qui semble probablement frustrer le plus les étudiants étrangers, c'est d'avoir à acquitter des frais de scolarité qui sont jusqu'à dix fois supérieurs à ceux des étudiants canadiens. Le tableau 5.1 présente un éventail des frais exigés par les établissements et révèle que, sur les sept provinces qui imposent des frais de scolarité majorés aux étudiants étrangers, c'est en Ontario et au Québec que l'écart est le plus élevé, tandis qu'il est le plus faible en Alberta. On a soutenu que, depuis l'adoption d'un régime différent pour les ressortissants étrangers, on avait constaté une baisse du nombre d'étudiants étrangers dans les universités canadiennes, qui est passé de 36 075, en 1982-1983, à 33 501, en 1984-1985. Cette baisse a toutefois été inégale : les inscriptions d'étudiants étrangers ont diminué dans certaines provinces où les frais de scolarité sont les mêmes pour tous, tandis qu'elles ont augmenté dans une autre qui impose des frais plus élevés aux étrangers¹.

¹. Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, *Indépendance et internationalisme*, Ottawa, juin 1986, p. 102.

Nous recommandons également la création d'un Conseil des centres de recherche chargé d'accorder des subventions pour financer la totalité des coûts de la recherche fondamentale dans le domaine des sciences naturelles et d'absorber les frais de fonctionnement des centres de recherche dont les programmes sont approuvés. Ces centres seraient situés dans certaines universités canadiennes et seraient en mesure de faire de la recherche de classe internationale. L'argent des subventions proviendrait d'un fonds distinct dont le montant devrait être déduit des budgets actuellement accordés aux conseils subventionnaires. Nous croyons que le choix des centres pouvant bénéficier d'une aide financière ne devrait pas se faire dans le cadre du système de révision habituellement utilisé au Canada. Ce système semble bien fonctionner dans la mesure où il sert exclusivement à décider de la répartition des subventions entre divers établissements reconnus — tâche qui exige la formation d'un jury (ou d'un comité) composé de spécialistes de chaque domaine de spécialité et l'examen de douzaines de demandes détaillées. Le mandat auquel nous faisons allusion ici exigerait plutôt du jury qu'il prenne quelques décisions d'une importance capitale après une première et une deuxième évaluation. Nous recommandons que le Conseil des centres de recherche soit composé de dix ou douze universitaires et scientifiques de classe internationale, dont trois ou quatre proviendraient de pays étrangers, qui se réuniraient une fois l'an après la période initiale et dont les fonctions administratives seraient assumées par le CRSNGC.

Le Conseil devrait recevoir au moins 100 millions de dollars par année pour une période initiale de dix ans. Son efficacité devrait être réévaluée à la fin de cette période.

Nous voulons enfin insister sur le fait que seules les principales activités des centres devraient être financées, le succès ou l'échec des activités d'un centre ne devant pas dépendre d'une seule personne. Par ailleurs, il ne devrait pas incomber au gouvernement de déterminer l'excellence : les chercheurs qui ont fait leurs preuves devraient obtenir une subvention. Il s'agit de soutenir l'excellence déjà démontrée, non pas de la susciter.

façon dont le gouvernement canadien finance la recherche. Dans cette partie consacrée à nos conclusions, nous rassemblons maintenant ces idées et formules des recommandations sur un certain nombre de sujets.

D'abord, il faut plus d'argent pour absorber les frais généraux de la recherche. L'ancienne méthode qui consistait à acquitter ces frais à même les subventions générales de fonctionnement accordées par les provinces ne peut plus s'appliquer. Si le gouvernement veut accroître la qualité de la recherche financée à même les subventions fédérales accordées aux conseils subventionnaires, il doit être prêt à en assumer les frais généraux. Nous avons déjà indiqué que le gouvernement fédéral devrait prendre sans délai des mesures pour absorber les frais généraux de la recherche. Nous croyons qu'il lui en coûterait ainsi 500 millions de dollars et plus par année. Les détails de ce financement devraient être établis de concert avec les ministères fédéraux concernés, les trois conseils subventionnaires responsables de l'administration de ces fonds et d'autres organismes gouvernementaux intéressés.

Ensuite, bien que le Comité soit en faveur d'une hausse des budgets des conseils subventionnaires au titre des frais généraux, il ne croit pas que ceux-ci devraient disposer, au cours des cinq prochaines années, de subventions plus élevées pour financer leurs activités actuelles. En effet, les conseils subventionnaires ont déjà accès à une nouvelle source de financement depuis l'adoption récente de la formule de « financement équivalent ». Quoi qu'il en soit, nous croyons que les conseils doivent faire un plus grand effort pour reconnaître et respecter les priorités du pays. Nous estimons que, plutôt que d'exhorter le gouvernement à accroître leurs budgets, ils devraient envisager la possibilité de réaffecter leurs fonds actuels de façon à tenir compte des intérêts du public. Les bénéficiaires de subventions doivent, pour leur part, reconnaître que les fonds qu'ils reçoivent sont pris à même le trésor public et que, pour cette raison, il leur faut rendre compte de la façon dont cet argent est utilisé. Le Comité recommande que les conseils subventionnaires trouvent des façons de communiquer au public les résultats des travaux qu'ils financent et mettent en place des mécanismes permanents à cette fin.

Enfin, nous avons abordé dans notre étude la question de la détérioration de la qualité de la recherche, en particulier dans le domaine des sciences naturelles. Selon nous, cette détérioration s'explique par le fait que le CRSNGC finance principalement des chercheurs isolés, quel que soit l'endroit où ceux-ci se trouvent. Si cette solution s'applique très bien au financement des travaux universitaires courants, elle n'est pas de nature à favoriser la création des réseaux nécessaires pour atteindre l'excellence dans la recherche.

Dans ce chapitre, nous avons soutenu qu'il faut améliorer les modes de financement pour obtenir une recherche de qualité. S'il est vrai qu'il faut investir plus d'argent, le Comité ne croit toutefois pas qu'il serait profitable au Canada d'augmenter les budgets de recherche — sous prétexte que, mieux elle sera financée, meilleure sera la recherche. Certes, il faut des fonds suffisants pour générer l'excellence dans la recherche, mais cela n'est pas suffisant. L'analyse présentée dans ce chapitre permet de faire ressortir un certain nombre de lacunes dans la

Conclusions

Nous croyons que, quel que soit leur emplacement, ces centres de recherche seront grandement profitables à toutes les universités canadiennes et, de fait, à tous les Canadiens s'ils sont bien administrés et reçoivent un financement suffisant. Sans ces centres, nous serons obligés de dépendre de plus en plus des universités étrangères pour le recrutement de nouveaux professeurs et l'échange de nouvelles idées et découvertes.

Supposons que le gouvernement du Canada consente à financer les programmes de recherche de certains centres rattachés à des universités canadiennes. Comment va-t-il choisir les centres qui vont bénéficier de son aide? D'aucuns vont prétendre que les universités dont la réputation est déjà établie dans le domaine de la recherche doivent recevoir la priorité. D'autres diront qu'étant donné que la bonne réputation acquise par certains établissements leur sert souvent de prétexte pour s'asseoir sur leurs lauriers, il est bon, ne serait-ce qu'à des fins de justice et d'efficacité, de forcer ces établissements à se mesurer fréquemment aux institutions rivales. Est-il besoin de rappeler aux Canadiens que le choix de la ville appelée à devenir la capitale du Canada s'est avéré trop difficile pour les hommes politiques de l'époque et qu'ils ont jugé bon, malgré les « conseils royaux », de choisir une ville jusqu'alors peu connue, en l'occurrence Ottawa? Pourtant, à l'heure actuelle, nous avons bien des raisons de croire que les investissements et les réalisations du passé devraient servir de fondement aux travaux futurs. Nous ne pouvons nous permettre de recommencer à neuf dans un environnement strictement fédéral.

méthodes et l'établissement d'un échéancier — tous des éléments très importants pour l'administrateur consciencieux qui se sent obligé de démontrer que l'argent investi sera utilisé à des fins rentables. Malheureusement, la recherche fondamentale ne peut souvent s'accommoder d'un cadre aussi rigide. Par conséquent, la totalité des coûts des programmes de recherche à long terme doit être financée à même les principales sources de financement des activités de certains centres de recherche rattachés à des établissements précis.

Notre quête d'excellence dans la recherche ne doit pas faire perdre de vue l'importance que revêt la formation de jeunes esprits dans toutes les sociétés. L'expression « transmission du savoir », qui nous rappelle le personnage de M. Gradgrind dans l'un des romans de Dickens, prête beaucoup à confusion. Nous ne faisons pas non plus de différence entre les « universités consacrées à l'enseignement » et les « universités consacrées à la recherche », étant donné que les professeurs d'élite font toujours de la recherche dans leurs domaines respectifs. Nonobstant ce que nous avons dit au sujet des frais généraux, ce genre de recherche est déjà plus ou moins bien financé par les universités, grâce aux salaires des professeurs et aux sommes versées par les conseils subventionnaires. Nous faisons plutôt référence ici à des centres de recherche fondamentale où des scientifiques pourraient se consacrer entièrement à leur recherche. Nous n'incluons pas les « universitaires », parce que nous croyons que le genre de recherche qu'ils effectuent dans la domaine des sciences humaines et sociales, peut, dans la plupart des cas, se faire à l'intérieur du cadre de fonctionnement universitaire, si les dispositions nécessaires sont prises pour leur permettre de prendre des congés sabbatiques (par exemple, le rétablissement du programme de bourses annulé par le CRSHC en octobre 1986). Par ailleurs, nous ne souhaitons pas exclure les recherches en sciences sociales ou en médecine qui sont susceptibles d'influencer la recherche fondamentale en sciences naturelles.

Autrefois, la recherche scientifique fondamentale ne nécessitait que l'apport de scientifiques compétents et consciencieux dotés du matériel nécessaire. Depuis, au moins deux nouvelles considérations sont venues s'ajouter à cette liste. D'abord, la rapidité avec laquelle la recherche évolue et l'adaptation des structures traditionnelles des universités aux réalités à l'étude forcent les établissements d'enseignement à mettre l'accent sur la coopération. Ensuite, le matériel de pointe dans certains domaines, en particulier dans celui des sciences naturelles, coûte tellement cher qu'il faut le rentabiliser en le partageant entre plusieurs utilisateurs.

Nous croyons que la recherche fondamentale a plus de chance d'être rentable et concluante si elle est effectuée en milieu universitaire. D'abord, les questions, l'enthousiasme et l'encouragement des meilleurs étudiants contribuent à motiver et à épauler le chercheur. En un sens, c'est là un élément catalyseur. Nous serions en faveur d'une entente en vertu de laquelle un scientifique qui, par exemple, consacrerait un tiers de son temps à l'enseignement, recevrait un tiers de son salaire de l'université même.

Qu'est-ce qui doit être financé au juste? Le modèle du projet est sans doute attrayant : il exige l'énoncé des objectifs, la description des

ressources et les talents de ce vaste pays, à la population clairsemée, de façon à constituer la « masse critique » dont nous avons besoin²³. Ces centres seraient, pour la plupart, des instituts relevant des universités mais distincts des facultés. Leur emplacement, leur champ d'étude et leurs moyens de financement seraient établis par un « comité d'élite²⁴ ». Tous les témoins qui ont parlé de la nécessité d'établir des centres d'excellence ont convenu que ceux-ci constitueraient le moteur nécessaire à la relance de la recherche canadienne. D'aucuns estiment toutefois que ces centres ne peuvent être créés par un tel comité, les gouvernements n'ayant jamais réussi à susciter l'excellence. Le Comité partage cet avis et est d'accord avec la déclaration de M. Wright au sujet du comité dont il est question dans le rapport Johnson :

Il y a eu des discussions sur les centres d'excellence, comme en témoigne le rapport de M. Johnson — et je suis d'accord avec la totalité de son rapport, sauf lorsqu'il parle des centres d'excellence, parce qu'il laisse entendre que quelques ministres ou sous-ministres d'Ottawa pourraient être en mesure de désigner l'excellence. Avec le plus grand respect, je fais remarquer que celle-ci doit être atteinte, pas seulement une fois, mais tous les jours, par les résultats que nous obtenons. Je pense que nous avons besoin de systèmes de financement ressemblant davantage à ceux des Américains qui récompensent les résultats obtenus, favorisant ainsi l'excellence et la soutenant lorsqu'elle a été atteinte, mais qui exigent qu'elle se maintienne absolument, ce qui incite grandement les autres à suivre l'exemple²⁵.

Selon nous, il faudrait que nous favorisions le regroupement de spécialistes de diverses disciplines. Or, le financement offert par le CRSNGC favorise les chercheurs isolés. Qui plus est, des subventions sont accordées aux chercheurs sans tenir compte du lieu où ils effectuent leurs travaux. Aucun effort n'est fait pour encourager l'établissement d'équipes hautement qualifiées dans certaines régions du Canada. Une recherche de qualité, en particulier dans le domaine des sciences naturelles, exige davantage que la participation d'éminents chercheurs. De même, la formation d'une équipe composée de techniciens et du personnel de soutien nécessaire exige des efforts et du temps.

Avant d'aller plus loin, peut-être devrions-nous songer à la façon dont ces centres de recherche peuvent être créés. À cet égard, les propositions ne manquent pas. Toutefois, la désignation « centres d'excellence », qui est la plus couramment utilisée, est mal choisie. D'abord, il arrive souvent qu'elle ne décrit pas exactement la réalité. Ensuite, elle revêt un caractère discriminatoire.

23. A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétaire d'Etat du Canada, Ottawa, 13 mai 1985*, p. 39.

24. *Ibid.*, p. 35.

25. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 24, p. 19.

A peu près au moment où le secrétaire d'Etat a mis fin à ce programme, le rapport Johnson a recommandé la mise en oeuvre d'un programme de « centres d'excellence » qui permettrait de « mobiliser les

que les bureaucraties puissent faire preuve de favoritisme.

certaines initiatives nouvelles, il prêtait le flanc aux critiques voulant aux influences politiques. Enfin, comme le fonds servait à financer d'Etat, ce programme était perçu par certaines provinces comme sujet appui pluriannuel. Ensuite, parce qu'il était administré par le secrétaire d'aucune autre source de financement, doivent pouvoir compter sur un qui, pour pouvoir poursuivre leur recherche à long terme sans l'aide d'application, ce programme ne répondait pas aux besoins des centres décevant à d'autres égards. D'abord, en raison de sa courte durée 25 millions de dollars. S'il a connu un certain succès, il a aussi été vigoureux pendant un peu plus de deux ans, a permis de distribuer environ la formation des ressources humaines. Ce programme, qui a été en améliorer leurs capacités actuelles dans le domaine de la recherche et de centres de spécialisation pour aider les universités à accroître ou à secrétaire d'Etat a donné suite à cet engouement en créant le Fonds des possibilité de financer des centres de recherche. En 1983-1984, le travaux de classe internationale, on s'est mis à songer sérieusement à la équipes de chercheurs hautement qualifiés capables d'effectuer des

A partir du moment où l'on a reconnu l'importance de créer des équipes de chercheurs hautement qualifiés capables d'effectuer des travaux de classe internationale, on s'est mis à songer sérieusement à la possibilité de financer des centres de recherche. En 1983-1984, le secrétaire d'Etat a donné suite à cet engouement en créant le Fonds des centres de spécialisation pour aider les universités à accroître ou à améliorer leurs capacités actuelles dans le domaine de la recherche et de la formation des ressources humaines. Ce programme, qui a été en vigueur pendant un peu plus de deux ans, a permis de distribuer environ 25 millions de dollars. S'il a connu un certain succès, il a aussi été décevant à d'autres égards. D'abord, en raison de sa courte durée d'application, ce programme ne répondait pas aux besoins des centres qui, pour pouvoir poursuivre leur recherche à long terme sans l'aide d'aucune autre source de financement, doivent pouvoir compter sur un appui pluriannuel. Ensuite, parce qu'il était administré par le secrétaire d'Etat, ce programme était perçu par certaines provinces comme sujet aux influences politiques. Enfin, comme le fonds servait à financer certaines initiatives nouvelles, il prêtait le flanc aux critiques voulant que les bureaucraties puissent faire preuve de favoritisme.

laissons à l'université²².

Nous faisons cela à l'échelle nationale en réunissant des experts au moyen des techniques modernes de communication et par le simple outil d'un budget de déplacement qui leur permet d'entrer en contact les uns avec les autres pendant certaines périodes. Ayant choisi le secteur et décelé le talent, nous recrutons nos membres comme membres de l'Institut; nous payons tous leurs coûts; ils deviennent nos associés. Nous sommes comme un MIT ou un Princeton. Nous choisissons le domaine, nous choisissons les personnes, mais nous les laissons à l'université²².

Il ne suffit cependant pas d'obtenir la collaboration des chercheurs à des projets précis. Le regroupement d'une équipe plus ou moins permanente de boursiers, de scientifiques, de techniciens et de personnel de soutien dans un centre est également une condition essentielle de l'accroissement de nos connaissances. M. Mustard a souligné qu'à l'ICRA, les travaux de recherche s'effectuaient essentiellement en

l'étude. Si ce genre de collaboration est jugé insuffisant, la solution consistera peut-être à indexer les budgets de base des trois conseils subventionnaires à la condition que cette augmentation serve en partie à financer la recherche interdisciplinaire.

sociales pour tenter de répondre à certaines questions fondamentales au sujet de l'évolution de la société. De nos jours, on peut le faire par exemple au moyen des techniques modernes en épidémiologie. Nous aimerions qu'une telle étude s'amorce. C'est en voulant la mettre sur pied que je me suis rendu compte que le secteur des sciences sociales au Canada n'a pas le dynamisme voulu pour le faire. J'ignore ce qui en est des experts en sciences biologiques, mais je serais tenté d'être plus optimiste dans leur cas²⁰.

C'est un commentaire désolant sur l'attitude de nos chercheurs en sciences sociales — et plus encore sur celle de nos chercheurs en général et des personnes responsables du financement de la recherche — à formuler les questions de façon à stimuler la recherche interdisciplinaire. On a récemment constaté l'ampleur de ce problème en tentant de former une équipe de chercheurs en sciences sociales de diverses disciplines pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald). La commission a eu tant de difficulté à former cette équipe qu'elle a affirmé :

Nous avons également constaté un cloisonnement entre les diverses disciplines. Les économistes, les politiciens et les avocats à l'emploi de la Commission voulaient bien travailler ensemble, mais il devenait vite évident que c'était là, pour eux, une expérience nouvelle. Les commissaires et le personnel de la Commission ont donc dû s'efforcer, non sans difficultés, de mettre au point une méthode d'intégration de l'ensemble des éléments mis à leur disposition²¹.

Nous avons toutes les raisons de croire que cette critique s'applique également aux sciences médicales et naturelles.

Les trois conseils subventionnaires n'ont aucun programme interconseil pour encourager la recherche interdisciplinaire ou en collaboration. Plutôt que d'inciter les chercheurs à collaborer entre eux et à se lancer dans de nouveaux domaines de recherche, ils ne font qu'appuyer passivement la recherche interdisciplinaire en approuvant qu'exceptionnellement les projets de cette nature. En conséquence, presque aucun projet n'est financé conjointement par deux ou plusieurs conseils.

Nous avons l'impression qu'à l'heure actuelle, la recherche interdisciplinaire est insuffisante, mais les témoignages en ce sens ne sont pas vraiment concluants. Cette question mérite plus d'attention. D'ailleurs, le Comité de la recherche, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes manifestera peut-être le désir d'en faire

20. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 36, p. 30.

21. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, vol. 2, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 834.

réintégration multidisciplinaire et la collaboration, alors que la structure existante est compartimentée et excessivement individualiste¹⁶.

M. Taylor a signalé qu'il fallait mettre davantage l'accent sur la recherche interdisciplinaire dans le domaine des sciences sociales, étant donné que « (...) les connaissances et la compréhension de problèmes sont souvent plus exactes lorsqu'on fait appel à une perspective multidisciplinaire et à une recherche soutenue et bien orientée¹⁷ ». Pierre Bois du CRM a exprimé la même idée à l'égard de la recherche dans les domaines médical et de la santé lorsqu'un membre du Comité lui a demandé quelle forme devrait prendre la recherche médicale :

Si vous me laissiez réorganiser le système, je dirais qu'il serait peut-être préférable que toutes les activités qui ressortent au domaine médical et à la santé fassent partie d'un grand organisme. Il en résulterait de meilleurs échanges, de meilleurs contacts et, en fin de compte, probablement une meilleure analyse d'un certain nombre de problèmes¹⁸.

M. Mustard a illustré l'utilité de la recherche interdisciplinaire à partir de l'état de santé de la population. Il est parti du fait que la majorité de la population estime que les soins de santé prodigués par les médecins sont un facteur déterminant de l'état de santé général. Or, prenant comme exemple la tuberculose, il a signalé que l'importante chute du taux de mortalité, qui est passé de 400 personnes sur 100 000 à 20 personnes sur 100 000 au milieu des années 1800 en Angleterre, s'est produite avant que la médecine ait un impact notable. Les facteurs qui expliquaient ce changement étaient d'ordre social, culturel et économique¹⁹.

Dans un autre exemple, il a précisé que le taux de mortalité au Royaume-Uni est six fois plus élevé en période de chômage aigu. Il a signalé qu'après s'être penché, au sein de l'ICRA, sur les effets du chômage et d'autres changements économiques sociaux et culturels sur l'état de santé de la population, il était en mesure d'affirmer :

Depuis deux ans et demi environ, j'essaie de mettre ce programme en place; effectivement, j'essaie de trouver un spécialiste influent dans le domaine des sciences sociales pour mettre sur pied ce projet au Canada. Le problème a des ramifications internationales. Aucun pays n'a entrepris une telle étude; les Suédois n'ont pas encore réussi à le faire. Ils songent à jumeler les sciences biologiques et les sciences

¹⁶. *Ibid.*, p. 24.

¹⁷. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 32, p. 5.

¹⁸. *Ibid.*, p. 29.

¹⁹. Thomas McKewen, *The Modern Rise of Population*, London, Edward Arnold, 1976, p. 50 et 51.

classent dans le premier quartile des universités américaines, mais très peu sont parmi le premier décile¹³ ».

Répondant à l'accusation selon laquelle les universités canadiennes sont de qualité médiocre, George Connell, président de l'Université de Toronto, a déclaré :

Donc, nos universités sont-elles médiocres ? On pourrait dire qu'en moyenne, elles ne sont pas les meilleures au monde à tous égards, mais que chacune atteint l'excellence dans certaines disciplines¹⁴.

Il semble que, même s'il existe au Canada certains bastions où l'enseignement universitaire est de bonne qualité, la recherche en général dans les universités canadiennes n'atteint pas le même degré de qualité que dans les principales universités du monde.

Cette cote respectable mais rarement exceptionnelle s'explique en partie par la perception de la façon de faire de la recherche de qualité. À une époque, tout chercheur hautement qualifié, dont les compétences étaient reconnues, pouvait obtenir les fonds dont il avait besoin pour effectuer les travaux de son choix. Mais la nature de la recherche a changé. Steven Muller, recteur de l'Université Johns Hopkins, a déclaré dans un article paru dans le *New York Times* que la recherche est, de nos jours, multidisciplinaire et axée sur la collaboration :

À l'Université Johns Hopkins à l'heure actuelle et, selon toute vraisemblance, dans toutes les grandes universités du pays consacrées à la recherche, tout projet de recherche intéressant touche à divers domaines et est financé par des bourses de plusieurs collèges.

Juristes, mathématiciens et économistes unissent maintenant leurs efforts pour trouver un moyen de limiter les coûts des hôpitaux. Les astrophysiciens travaillent en collaboration avec les chimistes pour étudier l'atmosphère terrestre. Les philosophes pourraient très bientôt collaborer avec les linguistes, les psychologues, les neurologues et les ingénieurs pour chercher à découvrir les secrets du cerveau. C'est le type de recherches qui sont maintenant effectuées dans les universités. Elles posent également un défi fondamental à la structure interne de l'université contemporaine consacrée à la recherche¹⁵.

En conclusion, il écrit :

À l'heure actuelle, l'université américaine de premier plan consacrée à la recherche traverse encore plus nettement une crise structurelle. L'évolution du savoir et le besoin urgent de financement exigent une

13. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 22, p. 23.

14. *Ibid.*, fascicule n° 47, p. 22.

15. Steven Muller, « Newest Research Ideas Coming from Centres: Multidisciplinary Activities Challenge Structure », dans *New York Times Education Fall Survey*, 10 novembre 1985, p. 23 et 24.

chercheurs universitaires à un taux de participation inférieur à 65 % des coûts directs. Les conseils d'administration des universités ont suggéré aux chercheurs de ne pas signer de tels contrats, mais ceux-ci s'y sont opposés prétextant qu'ils allaient perdre des subventions aux mains d'autres établissements qui seraient prêts à accepter une somme inférieure à 65 %; par ailleurs, ils estimaient que cette situation allait porter atteinte à la réputation de leur établissement, la quantité de travaux de recherche effectués risquant de diminuer considérablement. Pour aggraver le problème, certains hauts fonctionnaires du gouvernement auraient dit aux chercheurs que, s'ils insistaient pour obtenir une participation aux frais généraux de 65 %, ils verraient le financement réel de la recherche diminuer. Les représentants de certaines universités de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick ont signalé avoir été victimes de ces tactiques.

Il semble que les ministères du gouvernement tirent avantage de cet état de choses en montant les chercheurs contre les administrateurs des universités. Le Comité recommande que les ministères prévoient, dans les contrats de recherche qu'ils passent avec les chercheurs, une participation non négociable aux frais généraux s'élevant à un taux de 65 % des coûts de la rémunération. Nous sommes conscients que cette mesure risque de contrarier certains chercheurs, parce que le financement réel de la recherche va diminuer, mais nous estimons qu'il vaut mieux subventionner adéquatement un petit nombre de travaux de recherches que d'en financer inadéquatement un grand nombre. Les ministères ne devraient pas être autorisés à exploiter les universités de la sorte.

La détérioration de la qualité de la recherche

Au début de ce chapitre, nous avons donné une définition de la recherche dans laquelle il était question de ses avantages. Souvent, nous tenons ces résultats pour acquis, sans tenir compte des efforts énormes et du dévouement exigés des boursiers et des scientifiques ou de l'importance d'établir et de maintenir un climat propice au travail de recherche. Pourtant, bien des témoins ont indiqué que la qualité de la recherche dans nos universités était menacée. La recherche qui se fait aujourd'hui n'est pas plus mauvaise que celle qui se faisait il y a une ou deux décennies. Par contre, les méthodes de recherche et de financement utilisées ne correspondent pas aux besoins actuels. En ce sens, c'est la réputation internationale de nos universités qui est en jeu. Lorsqu'on a demandé à R.L. Watts, membre de la commission Bovey, si les universités canadiennes étaient de « troisième ordre », il a signalé qu'une étude inédite préparée pour la commission l'avait mené à conclure que, dans le domaine de la recherche, « la plupart de nos universités se

11. Association canadienne du personnel administratif universitaire, *Report of the Study on the Costs of University Research*, août 1982.
12. Approvisionnement et Services Canada, *Etablissement du prix des contrats de recherche et de développement passés avec les universités et les collèges*, directive n° 4005, Ottawa, 31 mai 1985.

Le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) a déjà suivi le conseil de l'ACPAPU dans les directives qu'il a promulguées pour les ministères pouvant passer des contrats de recherche avec les universités¹². Cette directive stipule que la participation aux frais généraux s'élèvera à un taux maximum de 65 % des coûts directs de la rémunération. Comme la ligne directrice du MAS ne fixe qu'un maximum, de nombreux ministères du gouvernement, comme ceux des Transports et de l'Agriculture, ont tenté de passer des contrats avec des

L'ACPAPU a évalué que les frais généraux de la recherche peuvent atteindre de 50 à 104 % des coûts directs, selon ce qu'on entend par « coûts directs ». Selon le Comité, l'étude de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire contribue très utilement au débat sur la façon de déterminer la valeur des frais généraux, et elle pourrait servir à l'établissement d'une formule de financement de ces frais.

Elle a exclu la recherche médicale, financée par le CRM, parce que celle-ci est en majeure partie effectuée dans des hôpitaux où les frais de fonctionnement sont assumés à même diverses sources et où les frais généraux sont calculés de façon différente.

4. la physique et les sciences appliquées.
3. les affaires, l'administration et le droit;
2. les sciences humaines, les arts et les sciences sociales;
1. l'éducation, y compris l'éducation physique;

pour quatre principaux groupes de facultés :

En 1982, l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAPU) a publié un document intitulé *Report of the Study on the Costs of University Research*¹¹. L'ACPAPU avait pour objectif d'établir une formule universelle de financement des frais généraux. L'Association a fait le relevé des frais généraux de recherche

Bien qu'il soit favorable à ce que les universités reçoivent plus de fonds pour absorber leurs frais généraux de recherche, William E. Taylor, président du CRSHC, a mis en garde le Comité contre la difficulté d'évaluer ces coûts avec exactitude. Les universités ont leur propre façon d'effectuer leurs calculs. Le financement des frais généraux de chaque activité de recherche universitaire entraînerait d'énormes problèmes de comparabilité. Les États-Unis semblent toutefois avoir trouvé le moyen de remédier à ce problème. Peut-être devrions-nous envisager la possibilité de faire de même au Canada.

recherche, elle doit en payer les frais généraux au moyen des subventions générales qui lui sont versées ou à même ses autres sources de financement.

Ce problème s'est accentué depuis cinq ans, les universités essayant de répondre aux besoins constants de tous leurs secteurs avec leurs faibles ressources financières. M. Bois a résumé la situation de la façon suivante :

Le système canadien s'est bien développé au cours des années 1960 et au début des années 1970, et a permis la création d'une base importante de recherche dans le domaine biomédical, dans les universités canadiennes. Cependant, à partir de la moitié des années 1970 et à cause de la contraction des budgets universitaires, la situation s'est détériorée. Les universités ont eu, progressivement, de plus en plus de difficulté à supporter les coûts indirects de la recherche. Certains des fonds accordés par le CRM pour couvrir les coûts directs de recherche ont été affectés pour couvrir « d'autres coûts » qui, par le passé, étaient considérés comme relevant de la responsabilité des universités, tels que l'aide annexe, l'entretien des installations accueillant les animaux, les services tels que la photographie, les photocopies et l'informatique¹⁰.

Le financement des coûts directs de la recherche par les conseils subventionnaires et le versement de subventions provinciales aux universités et hôpitaux universitaires pour absorber leurs frais généraux de recherche s'inspirent de la tradition britannique. Aux États-Unis, en revanche, les organismes subventionnaires assument à la fois les frais directs et les frais généraux de la recherche.

Le Comité est d'avis qu'il faut financer suffisamment les frais généraux et accroître les budgets des conseils subventionnaires en conséquence. Même si ces derniers appuient cette recommandation, le CRSHC et le CRM ont tous les deux indiqué que s'ils incluaient dans leurs subventions une somme équivalant aux frais généraux, ils devraient augmenter artificiellement leur budget, donnant ainsi l'impression de financer davantage de travaux de recherche. Certains représentants du CRM ont dit craindre qu'une hausse des subventions augmenterait l'influence des conseils subventionnaires sur les universités. Le Comité n'en est pas convaincu; les universités ont un tel besoin des subventions provinciales qu'une hausse des montants accordés par les conseils subventionnaires serait une mesure positive. Nous estimons également que cette mesure est préférable, car les conseils accordent des subventions en fonction de la qualité, critère qui, à notre avis, devrait avoir plus d'importance dans la détermination du financement universitaire global.

Les gouvernements provinciaux n'assument pas non plus le financement direct des frais généraux de la recherche dans les universités. La plupart versent aux universités des subventions générales de fonctionnement dont le montant est fonction du nombre d'inscriptions ou de l'augmentation de ce nombre par rapport aux années précédentes. Si une université décide de se consacrer davantage à la

Depuis 1967, le gouvernement fédéral finance indirectement les frais généraux de la recherche au moyen des paiements de transferts fiscaux prévus dans la *Loi de 1967 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Il s'est engagé aux termes de cette loi à assumer 50 % des dépenses de fonctionnement admissibles du système d'enseignement postsecondaire de chaque province. Ces dépenses admissibles comprennent un grand nombre d'éléments composant les frais généraux de recherche comme le chauffage, l'éclairage, les bureaux et les services informatiques et administratifs. Les paiements de transfert du gouvernement fédéral couvraient ainsi la moitié des frais généraux de recherche. Cependant, depuis l'adoption de la loi sur le FPE en 1977, les paiements de transfert fédéraux au titre des frais généraux de la recherche ont été ramenés à une somme proportionnelle au volume des travaux de recherche effectués en 1975-1976, soit l'année de référence prévue dans la loi.

En 1986-1987, les trois conseils subventionnaires s'attendent à recevoir la somme totale de 562 millions de dollars : 70 millions de dollars ou 12,5 % de la somme totale au CRSHC; 324,1 millions ou 50,7 % au CRSNGC; et 167,9 millions ou 29,9 % au CRM.

En fait, c'est grâce à ce processus (le plein financement de la recherche) que les grandes universités américaines peuvent survivre. Notons qu'on dit souvent qu'il n'y a pas au Canada de MIT ni même de Harvard. En fait, si le MIT était déplacé du Massachusetts au Canada, il dépérirait et mourrait à cause de nos politiques; il ne pourrait survivre.

des frais généraux de la recherche et a comparé leur sort à celui des universités américaines :

En fait, c'est grâce à ce processus (le plein financement de la recherche) que les grandes universités américaines peuvent survivre. Notons qu'on dit souvent qu'il n'y a pas au Canada de MIT ni même de Harvard. En fait, si le MIT était déplacé du Massachusetts au Canada, il dépérirait et mourrait à cause de nos politiques; il ne pourrait survivre.

En fait, c'est grâce à ce processus (le plein financement de la recherche) que les grandes universités américaines peuvent survivre. Notons qu'on dit souvent qu'il n'y a pas au Canada de MIT ni même de Harvard. En fait, si le MIT était déplacé du Massachusetts au Canada, il dépérirait et mourrait à cause de nos politiques; il ne pourrait survivre.

subventionnaires. J. Fraser Mustard, président de l'Institut canadien des recherches avancées (ICRA) a comparé la situation du Canada à celle des États-Unis en ce qui concerne les fonds consacrés à la recherche :

Les établissements américains, dont les recherches sont financées à cent pour cent, peuvent continuer à les poursuivre tant qu'elles sont couronnées de succès, à condition de continuer à recevoir des fonds puisque comme je l'ai dit, ils bénéficient d'un financement intégral, alors que plus nos propres établissements réussissent, plus ils voient leurs fonds diminuer de sorte qu'ils sont moins concurrentiels et que davantage de pressions sont exercées sur eux. Fondamentalement, je préconise le financement des frais indirects réels par le gouvernement fédéral, mesure qui cadre avec les liens qu'il entretient avec les gouvernements provinciaux puisque la structure politique du Canada, telle que je la conçois, dans ma grande naïveté peut-être, ne s'y oppose en rien⁶.

Pierre Bois, président du CRM, a abondé dans le même sens :

Il ne fait aucun doute qu'il existe un urgent besoin de financement adéquat des coûts indirects, faute de quoi l'effort global de recherche en sciences de la santé sera compromis⁷.

Douglas Wright, recteur de l'Université de Waterloo, a déclaré que son établissement subit le contrecoup de l'insuffisance du financement des frais généraux. Il a signalé que certaines « universités consacrées à la recherche » en sont presque arrivées au point où elles ne peuvent plus accepter aucune subvention de recherche.

Il existe de nombreuses analyses et de nombreux rapports, relatifs à l'approvisionnement en fonds de recherche, qui indiquent que la capacité des universités de poursuivre de la recherche partiellement subventionnée est épuisée, et que maintenant les organismes fédéraux responsables d'octrois gouvernementaux doivent tendre vers un appui financier complet en matière de recherche. Les résultats de cet investissement auprès des universités impliqués dans la recherche rapporteraient d'énormes bénéfices au pays. La récente publication du plan du CRSNGC propose, pour les cinq prochaines années, un mouvement dans ce sens⁸.

L'existence d'universités consacrées à la recherche n'est pas un phénomène nouveau. Leur nombre a commencé à augmenter en Europe, en particulier en Allemagne, au XIX^e siècle, au moment où l'expérimentation en sciences est devenu un élément clé de l'élargissement des connaissances et où notre culture a accepté la méthode scientifique comme une nouvelle façon d'acquérir des connaissances. Si cette

6. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 36, p. 10.

7. *Ibid.*, fascicule n° 32, p. 25.

8. *Ibid.*, fascicule n° 24, p. 8.

4. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{re} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 45, p. 9.
5. David G. Vice, *L'enseignement postsecondaire au Canada : un investissement d'importance capitale*, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des finances nationales, Ottawa, Northern Telecom, janvier 1986, partie II, p. 17 et 18.

M. Vice. Si les conseils subventionnaires n'ont pas de mandat pour assumer les frais généraux de la recherche, les universités ont de plus en plus de difficulté à absorber ces frais; ce qui oblige certains chercheurs à faire une mauvaise utilisation des fonds distribués par les conseils

La situation est peut-être encore plus précaire que ne l'a décrite depuis longtemps. La situation varie considérablement d'un établissement à l'autre, mais la pénurie générale de matériel adéquat est telle que les universités craignent une publicité négative. On parle beaucoup, néanmoins, de technologie désuète, d'ordinateurs centraux qui sont encore utilisés, après minuit en raison du trop grand nombre d'utilisateurs, et de matériel électronique encore en usage et qui aurait dû être abandonné au projet de recherche. Les subventions ne paient donc pas les dépenses indirectes ni nombre de dépenses directes associées au projet de recherche. L'éclairage, le chauffage, l'utilisation des laboratoires, le secrétariat ou autres services administratifs ne sont pas pris en charge, ni d'ailleurs le temps d'absence des principaux chercheurs libérés de leurs fonctions habituelles, ni les services de soutien au laboratoire. Tous ces frais pèsent lourd sur le budget déjà insuffisant de l'université. Les subventions paient uniquement le matériel immédiatement nécessaire au projet, et les salaires d'étudiants diplômés et d'assistants de recherche occupés à plein temps à la réalisation du projet de recherche.

Les subventions ne paient aucun crédit pour les frais généraux : que les subventions accordées par les conseils susmentionnés ne prévoient aucun crédit pour les frais généraux :

David G. Vice, président de la société Northern Telecom, a indiqué que les subventions accordées par les conseils susmentionnés ne prévoient aucun crédit pour les frais généraux :

De nombreux témoins ont signalé l'incidence du sous-financement sur l'état des installations de recherche des universités ainsi que la désuétude du matériel mis à la disposition des chercheurs. Mais le fil conducteur des témoignages sur l'insuffisance du financement de la recherche universitaire en général est le manque de financement des frais généraux.

Nous avons accepté les plans quinquennaux des trois conseils subventionnaires, et nous croyons que les niveaux de financement précisés dans ces plans doivent être respectés pour que le Canada puisse soutenir la concurrence de ses principaux rivaux internationaux au cours des années à venir. Le financement de base garanti aux conseils pour les cinq prochaines années est tout simplement insuffisant.

équivalent.

3. L'allégation du gouvernement fédéral selon laquelle les budgets des conseils subventionnaires vont s'accroître de 315 millions de dollars se fonde sur la condition voulant que le secteur privé soit tenu de fournir un apport

2. *Ibid.*

Le 26 février 1986, le ministre des Finances a annoncé les niveaux de financement garantis destinés aux trois conseils subventionnaires fédéraux pour les années financières 1986-1987 à 1990-1991. Bien qu'on dise que l'aide financière fédérale accordée aux conseils augmentera de 315 millions de dollars au cours de cette période, il demeure que les budgets de base garantis seront gelés pendant les cinq prochaines années, exception faite d'une modeste hausse en 1986-1987. Si le taux annuel d'inflation se maintient à 4 % d'ici 1990-1991, le pouvoir d'achat découlant du financement de base garanti des conseils subventionnaires diminuera de 18 % d'ici à la fin de la décennie.

Lors de sa comparution devant le Comité, l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) a indiqué que, selon elle, le gouvernement avait fait preuve de négligence en ne répondant pas aux besoins dont les trois conseils subventionnaires ont fait état dans leurs plans quinquennaux :

Le sous-financement de la recherche

Dans ce chapitre, nous nous penchons sur les deux principaux thèmes qui ont été abordés lors de nos séances : le sous-financement de la recherche et la détérioration de sa qualité. En formulant nos conclusions et nos recommandations à ce sujet, nous avons gardé à l'esprit la définition susmentionnée, en particulier le passage où il est dit que la subdivision de la recherche en plusieurs domaines ne reflète pas nécessairement la véritable nature des activités de recherche et que l'obtention de résultats n'est que l'un des aspects de la valeur de la recherche pour la société.

La recherche est valable parce qu'elle donne des résultats, qu'elle permet de canaliser la curiosité intellectuelle des étudiants inscrits dans une université axée sur la recherche. Ces trois éléments combinés permettent à une université qui fait de la recherche dans une grande variété de domaines de se constituer un réservoir de chercheurs compétents et de matériel de pointe.

Troisième
partie

La recherche combine des données et des idées souvent reliées entre elles selon un réseau extrêmement complexe; la recherche se divise en divers domaines pour des raisons d'ordre pratique et non parce que les activités de recherche elles-mêmes diffèrent les unes des autres.

Chapitre 4

La recherche et l'excellence

Introduction

Nous n'examinons, dans ce chapitre, que la recherche financée à même des subventions générales de fonctionnement versées aux universités ou à même des subventions directes que les chercheurs et les scientifiques obtiennent du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC), du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) ou du Conseil de recherches médicales (CRM). Nous ne traitons pas de la recherche effectuée au sein des ministères ou des organismes fédéraux, par exemple des travaux menés par le Conseil national de recherches du Canada ou les centres de recherche d'Agriculture Canada. Le Comité croit toutefois que le gouvernement devrait comparer l'efficacité de la recherche maison aux résultats des travaux dont l'exécution est confiée aux universités.

Dans nos efforts pour promouvoir l'excellence dans nos universités, la recherche occupe une place de choix. Le public la considère comme importante parce qu'elle vise des objectifs particuliers et permet souvent d'atteindre des résultats bien précis. La portée de la recherche est toutefois beaucoup plus étendue. La brochure intitulée *The Anatomy of Research*¹ donne une définition de la recherche universitaire à laquelle le Comité souscrit. Cette définition divise la recherche en trois parties : les éléments de la recherche; l'ensemble des activités que comporte la recherche; et la valeur de la recherche pour la société. Ces trois parties sont décrites de la façon suivante :

- Première partie La recherche est le travail créatif d'un esprit énergique stimulé par la curiosité que suscite chez lui un problème de compréhension. La force qui anime le chercheur réside dans ce qui tient lieu de thème principal dans l'oeuvre du poète Wallace Stevens, en l'occurrence l'inlassable quête de l'homme pour l'ordre.
- Deuxième partie La recherche de pointe et la réflexion scientifique influencent la capacité de compréhension de l'homme parce que la

¹. John Leyerle, *The Anatomy of Research*, Toronto, Université de Toronto, Bureau de la gestion de la recherche, 1976, p. 2, 5 et 7.

de transition montrent qu'environ 55 % des diplômés de l'école secondaire vont directement au collège et à l'université. Les mesures prises pour accroître l'accessibilité à l'enseignement supérieur devraient maintenant être réorientées de façon à supprimer les disparités notées chez certains groupes précis. Ce n'est pas par des programmes fédéraux de transferts massifs, tel le FPE, qu'on rendra les études supérieures accessibles à un plus grand nombre d'étudiants des milieux défavorisés ni qu'on permettra à un plus grand nombre d'adultes de retourner aux études. Il faudra plutôt élaborer des programmes qui soient davantage axés sur les problèmes relevés.

Qui plus est, les programmes d'aide aux étudiants risquent d'avoir très peu d'incidence sur le taux de fréquentation des enfants issus de familles à faible revenu. Pour accroître leur participation, il faudra que les programmes soient conçus de façon à aider ces jeunes beaucoup plus tôt dans leur carrière d'étudiants. Il faudra également veiller à s'occuper d'avantage des besoins de formation de leurs parents. Nous tenons à signaler cependant que ces responsabilités n'incombent pas au gouvernement fédéral.

faudrait donc, selon nous, aborder cette question dans le cadre d'une réforme en profondeur des programmes d'aide aux étudiants et considérer que cette étude est urgente.

Nous gardons également à l'esprit les conclusions d'une étude menée par Robert Pike en 1981. Selon cet auteur, il n'y a au Canada : aucune indication que l'essor du réseau universitaire (dans les années 1960) s'est accompagné d'une augmentation notable du taux de fréquentation des étudiants issus de milieux défavorisés par rapport à celui des étudiants issus de milieux plus aisés. (...) Dans d'autres pays occidentaux (...), la situation semble être à peu près la même. Par exemple, en Grande-Bretagne, en France et aux Etats-Unis (...), les universités d'Etat et les établissements privés de prestige continuent d'accueillir principalement des étudiants issus de familles de classe moyenne ou de milieux plus aisés¹⁶.

Même si les frais de scolarité sont demeurés relativement stables malgré la hausse des revenus, cette conclusion nous inquiète. Elle suppose que l'accès à l'enseignement postsecondaire ne dépend pas de la gratuité scolaire ou du niveau peu élevé des frais de scolarité; c'est au contraire un problème qui découle de la condition sociale de l'enfant dès son plus jeune âge. L'importance accordée aux études varie d'une famille à l'autre. La scolarisation est plus fréquemment valorisée au sein des familles où les parents ont eux-mêmes fait des études supérieures. Or, pour combler cette lacune, il ne suffit pas d'améliorer les programmes d'aide aux étudiants. Il faut s'attaquer au problème dès le tout jeune âge, peut-être même dès la deuxième année du primaire, comme le propose l'honorable William Davis.

Dans leur étude intitulée *Becoming an Adult in a Changing Society*, commandée par l'Organisation de coopération et de développement économiques, James S. Coleman et Trosten Husen brossent un tableau des questions qui se posent dans tous les pays occidentaux sur l'incidence des milieux familial et scolaire sur l'accès aux études supérieures. À leur avis, il faut réformer tout le système scolaire pour intégrer les jeunes issus de familles qui n'attachent pas suffisamment d'importance à une formation poussée.

Conclusions

Nous avons établi dans ce chapitre que le gouvernement fédéral ne devrait pas avoir comme priorité d'inciter un plus grand nombre de jeunes à fréquenter le collège ou l'université. Nos données sur les taux

¹⁶ Robert Pike, « Sociological Research in Higher Education in English Canada 1970-1980: A Thematic Review » dans *Canadian Journal of Higher Education*, vol. 11, n° 2 (1981), p. 5.

Cette constatation agace néanmoins le Comité. Si l'ACCC a raison, cela veut dire que les finissants du secondaire issus de familles à faible revenu qui vivent dans des provinces où le réseau de collèges est inexistant ou embryonnaire sont moins susceptibles de fréquenter un établissement postsecondaire. Cela n'est pas justifié à notre avis. Il

Nous admettons toutefois qu'en Suède, où il n'y a pas de frais de scolarité, les étudiants issus de familles aisées sont plus portés à choisir des programmes d'études universitaires de longue durée¹⁵. Lorsqu'ils ont comparu devant le Comité, les représentants de l'Association des collèges communautaires du Canada (ACCC) ont fait ressortir le fait qu'au Canada, les collèges sont les seuls établissements à mettre l'enseignant postsecondaire à la portée de tous les Canadiens. Nous croyons qu'il y a une bonne part de vérité dans cette affirmation, en particulier parce que les collèges sont situés à proximité du lieu de résidence des étudiants et parce que leurs programmes sont plus courts.

Le Comité croit que, même si les frais de scolarité étaient abolis, cela ne modifierait pas sensiblement le nombre de diplômés du secondaire qui ne se dirigent pas immédiatement vers le collège ou l'université. Bien que les études soient gratuites aux niveaux élémentaire et secondaire, il y a encore un nombre important d'analphabètes fonctionnels au Canada.

(...) un étudiant bien motivé ayant reçu la formation nécessaire au niveau secondaire peut fréquenter l'université en Ontario, même s'il (ou elle) doit vivre dans une certaine austérité ou être obligé de travailler à temps partiel. Accroître l'accès bilatéral au-delà de ce seuil signifierait probablement intégrer un plus grand nombre d'étudiants hésitants, peu motivés, mal préparés ou inconscients de la valeur de l'instruction¹⁴.

Le Comité est d'avis que, pour un étudiant instable ou démotivé, le coût des études est souvent une excuse pour quitter l'école après le cours secondaire. Cette conclusion a été récemment confirmée par le Conseil des universités de l'Ontario, qui faisait la remarque suivante au sujet de l'accessibilité :

(...) les problèmes des étudiants issus d'un milieu défavorisé commencent bien avant le moment où ces jeunes atteignent le niveau postsecondaire — ils remontent souvent à aussi loin que leur deuxième année. Même si les frais de scolarité étaient abolis (...) nombre d'entre eux ne fréquenteraient jamais l'université¹³.

13. William Davis, premier ministre de l'Ontario, *Toronto Star*, 30 mars 1971.

14. Laura Selleck, *Equality of Access to Ontario Universities*, Toronto, Conseil des universités de l'Ontario, 1980, p. 13.

15. *Ibid.*, p. 29.

scolarité, l'insuffisance des programmes d'aide aux étudiants, l'endettement massif et le chômage élevé chez les étudiants qui se réinscrivent sont des facteurs qui contribuent à rendre notre système de moins en moins accessible¹⁰.

L'augmentation des frais de scolarité, de subsistance, de logement et de transport sont autant de facteurs traditionnellement considérés comme des obstacles financier pour les étudiants doués qui sont issus de familles à faible revenu. Les représentants de la FCB nous ont fait remarquer que la hausse constante des frais de scolarité avait pour effet d'augmenter la dette que doivent assumer les étudiants, et, dans les milieux défavorisés, on est souvent moins prêt à endosser ce genre d'engagement.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les frais de scolarité montent en flèche. Une part grandissante de l'aide aux étudiants est accordée sous forme de prêts plutôt que de bourses, ce qui alourdit considérablement l'endettement des étudiants. À la fin de leurs études, les diplômés ont des dettes de 10 000 \$, 15 000 \$, et même de 20 000 \$ s'ils ont passé un baccalauréat. Une enquête menée par Paul Anisef montre que, pour les étudiants qui viennent de milieux défavorisés, les frais de scolarité et l'endettement sont les deux principaux obstacles qui les empêchent de poursuivre des études postsecondaires. Si la tendance actuelle se maintient, l'enseignement postsecondaire au Canada deviendra l'apanage des riches¹¹.

Dans un document de travail préparé pour la Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario (commission Bovey), David Stager affirme que l'augmentation des frais de scolarité ne devrait pas influencer énormément sur les effectifs parce que ces frais ne représentent qu'une faible proportion des coûts inhérents à l'enseignement universitaire :

Par rapport aux revenus anticipés, les frais de scolarité représentent moins de 10 % des dépenses des étudiants. Une hausse des frais de 10 % n'entraînerait donc qu'une augmentation de 1 % du coût total des études¹².

Mais la décision de fréquenter ou non l'université ne dépend pas exclusivement des frais de scolarité. L'influence du milieu familial sur l'orientation vers les études postsecondaires joue bien avant l'obtention du diplôme d'études secondaires. C'est la conclusion à laquelle était parvenu, il y a une dizaine d'années, le premier ministre de l'Ontario, l'honorable William Davis, qui aurait déclaré à la presse :

- ¹⁰ Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{ère} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 35, p. 8.
- ¹¹ *Ibid.*, fascicule n° 36, p. 9.
- ¹² David Stager, *Accessibility and the Demand for University Education*, Toronto, Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario, 1984.

1985-1986

HOMMES

Diplômés passant directement à l'université	32,0	29,1	56,1	34,6	26,0	32,5	34,4	29,2	26,7	17,4	29,5
Diplômés passant directement au collège	11,4	4,3	6,3	7,8	26,6	25,4	4,9	3,3	38,7	28,1	23,7
Diplômés passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	43,4	33,4	62,4	42,5	52,5	58,0	39,3	32,5	65,4	45,6	53,2

FEMMES

Diplômées passant directement à l'université	35,3	34,0	55,9	33,6	27,8	30,9	31,6	28,5	27,1	16,0	29,2
Diplômées passant directement au collège	12,5	10,8	10,2	7,0	27,9	25,0	4,9	6,3	36,7	28,8	24,0
Diplômées passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	47,8	44,8	66,1	40,5	55,7	55,9	36,5	34,8	63,8	44,8	53,1

TOTAL

Diplômé(e)s passant directement à l'université	33,7	31,7	56,0	34,1	26,9	31,7	32,9	28,8	26,9	16,7	29,3
Diplômé(e)s passant directement au collège	12,0	7,9	8,4	7,4	27,2	25,2	4,9	4,8	37,7	28,5	23,8
Diplômé(e)s passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	45,8	39,6	64,4	41,4	54,2	56,9	37,8	33,7	64,6	45,1	53,2

* Ces calculs tiennent compte des conditions d'admission à l'université et au collège particulières à chaque province.

Source : Compilations effectuées spécialement pour le Comité sénatorial permanent des finances nationales par Statistique Canada, Division de l'éducation, de la culture et du tourisme, 1986.

Tableau 3.3 (suite et fin)

	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Q.C.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
1982-1983											
HOMMES											
Diplômés passant directement à l'université	30,3	22,7	51,3	27,6	29,0	31,0	43,1	33,7	22,6	15,4	27,5
Diplômés passant directement au collège	4,9	6,5	9,7	6,2	23,3	24,0	4,8	4,5	34,5	21,7	23,0
Diplômés passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	35,2	29,2	61,0	33,8	52,3	55,0	48,0	38,2	57,1	37,1	50,6
FEMMES											
Diplômées passant directement à l'université	29,2	25,6	44,9	26,8	28,3	26,6	34,3	28,2	19,3	13,8	24,2
Diplômées passant directement au collège	8,0	17,1	7,4	7,8	21,2	24,5	4,2	7,4	34,8	21,5	23,1
Diplômées passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	37,2	42,7	52,3	34,6	49,5	51,1	38,5	35,6	54,1	35,2	47,3
TOTAL											
Diplômé(e)s passant directement à l'université	29,7	24,3	47,7	27,2	28,7	28,7	38,5	30,7	20,8	14,5	25,8
Diplômé(e)s passant directement au collège	6,5	12,4	8,1	7,0	22,2	24,3	4,5	6,1	34,7	21,6	23,1
Diplômé(e)s passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	36,3	36,7	50,7	34,2	50,8	52,9	43,0	36,8	55,5	36,1	48,8

Tableau 3.3

Pourcentage des diplômés du cours secondaire qui s'inscrivent directement au niveau postsecondaire
***selon le sexe, par province**
1979-1980, 1982-1983, 1985-1986

	T.-N.	l.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Q.C.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
1979-1980											
HOMMES											
Diplômés passant directement à l'université	27,8	23,2	41,6	26,8	27,6	30,2	35,5	27,4	17,8	17,1	28,0
Diplômés passant directement au collège	5,2	7,9	9,5	6,9	24,1	18,8	4,7	4,5	32,5	19,3	19,6
Diplômés passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	33,0	31,1	51,1	33,7	51,7	48,9	40,2	32,4	50,4	36,4	47,6
FEMMES											
Diplômées passant directement à l'université	22,6	20,7	38,7	24,0	25,2	24,6	29,3	22,1	19,4	14,1	22,1
Diplômées passant directement au collège	7,8	13,9	8,6	7,3	18,5	21,3	3,6	7,0	32,3	19,9	19,7
Diplômées passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	30,3	34,6	47,3	31,3	43,7	45,9	32,7	29,1	47,7	34,0	41,8
TOTAL											
Diplômé(e)s passant directement à l'université	25,0	21,8	40,0	25,3	26,3	27,2	32,1	24,7	16,5	15,5	24,8
Diplômé(e)s passant directement au collège	6,6	11,3	9,0	7,1	21,0	20,1	4,1	5,9	32,4	19,6	19,7
Diplômé(e)s passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	31,6	33,0	49,1	32,4	47,4	47,3	36,2	30,6	48,9	35,1	44,5

La comparaison des taux de transition d'une province à l'autre présente une foule de difficultés. Par exemple, c'est vouloir comparer « des pommes et des oranges » que d'essayer d'établir un parallèle entre les taux de transition vers le collège de la Nouvelle-Ecosse et ceux du Québec, puisque les réseaux scolaires respectifs de ces deux provinces n'ont à proprement parler rien de comparable. Il est également presque impossible de comparer le nombre de diplômés qui passent directement de l'école secondaire à l'université d'une province à l'autre. En Alberta et en Colombie-Britannique, ces pourcentages sont moindres qu'en réalité, puisque certains étudiants qui iront à l'université passeront d'abord par le collège. Au Québec, pour juger des mouvements du secondaire à l'université, il faudrait voir combien de finissants du secondaire V (l'équivalent de la 1^{re} année d'études) s'inscrivent au cours général du CEGEP, puis à l'université.

D'après le tableau 3.3, si l'on considère simplement le passage direct d'un établissement secondaire à un établissement d'enseignement postsecondaire, on constate que la Nouvelle-Ecosse, le Québec, l'Ontario et l'Alberta ont eu des taux de transition beaucoup plus élevés que la moyenne nationale depuis 1979-1980, et ce, tant chez les hommes que chez les femmes. Par ailleurs, à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, les taux de transition ont enregistré une progression marquée au cours des trois périodes observées, bien que ceux-ci soient demeurés inférieurs à la moyenne nationale. Au Manitoba et en Saskatchewan, les taux de transition ont été à peu près stables au cours des trois périodes. Les différences de comportement des taux de transition entre les études secondaires et postsecondaires nous confirment que l'accès aux études varie en fonction des ressources; il dépend notamment de l'étendue du réseau de collèges dans chaque province, de la proximité des établissements que peuvent fréquenter les étudiants admissibles, de l'aide financière qui leur est offerte et de bien d'autres facteurs. Une chose est certaine : on ne favorise pas nécessairement l'accessibilité par des transferts massifs d'argent, tels ceux du FPE.

L'accessibilité des personnes à faible revenu

Les obstacles financiers à la poursuite d'études postsecondaires ont dominé les discussions sur l'accessibilité amorcées à la fin des années 1950. La Fédération canadienne des étudiants (FCE) a invité le Comité à réfléchir sur la question suivante :

La qualité de notre enseignement postsecondaire diminue et l'éducation devient de moins en moins accessible aux personnes issues de milieux défavorisés. Il y a à peine dix ans qu'on a commencé à essayer de mettre l'enseignement postsecondaire à la portée de tous, et c'est presque déjà un rêve du passé. L'augmentation des frais de

supérieures et que cet accès ne soit pas entravé par les frontières provinciales.

Même si ces questions ne relèvent pas de notre mandat, nous voudrions faire quelques remarques sur deux d'entre elles, en l'occurrence la dimension provinciale du problème d'une part et la participation des personnes à faible revenu d'autre part.

La dimension provinciale

Nous avons vu au tableau 3.2 que le pourcentage des finissants de l'école secondaire qui passent directement à un établissement d'enseignement postsecondaire est élevé au Canada. Lorsque ces mêmes données sont ventilées par province, un tableau quelque peu différent se dessine. Le tableau 3.3 donne les taux de transition par province, pour chacune des trois années suivantes : 1979-1980, 1982-1983 et 1985-1986.

Il est difficile d'établir des comparaisons valables entre les taux de transitions provinciales, compte tenu des disparités entre les systèmes scolaires de chacune des provinces. Par exemple, seule l'Ontario a un réseau de Collèges d'arts appliqués et de technologie (CAAT) qui offrent un cours technique et une certaine formation générale à ceux qui ne souhaitent pas aller à l'université (en général, les diplômés des CAAT ne vont pas à l'université). Au Québec, tous les étudiants de l'école secondaire qui veulent aller à l'université doivent suivre le cours général du CEGEP pendant deux ans. Après cela, ils doivent faire trois années d'université pour obtenir un baccalauréat ès arts. En réalité, le cours général du CEGEP correspond à la cinquième année du secondaire en Ontario. Le CEGEP offre aussi un cours technique. Les étudiants qui y sont inscrits reçoivent une formation dans un domaine bien précis. Comme les étudiants des CAAT en Ontario, les diplômés du cours technique ne vont pas à l'université.

En général, toutes les provinces, à l'exception du Québec et de l'Ontario, exigent que l'étudiant ait réussi sa douzième année pour être admis à l'université ou au collège.

Par ailleurs, les collèges de l'Alberta et de la Colombie-Britannique sont un moyen terme entre ceux de l'Ontario et du Québec. Ils offrent à la fois un programme préparatoire à l'université et un programme de formation technique. D'autres provinces, comme la Nouvelle-Écosse, déjà bien pourvues en établissements postsecondaires, n'ont pas de réseau de collèges à proprement parler. Le gouvernement de Terre-Neuve, pour sa part, se demande s'il va étendre son réseau de collèges en s'inspirant du modèle des CAAT en Ontario.

nos établissements d'enseignement, soit 23 % du groupe d'âge des 18-24 ans, nous croyons que le gouvernement fédéral ne devrait pas privilégier des orientations et des programmes dont l'objectif serait d'accroître le nombre d'étudiants inscrits à l'université ou au collège au Canada.

Certains prétendent que les effectifs se stabiliseront et même diminueront dans les années 1990 et qu'il faut maintenant stimuler la fréquentation dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Ces prévisions, comme d'ailleurs toutes les autres prévisions relatives aux effectifs futurs, nous laissent sceptiques, en raison du manque de réalisme de leurs hypothèses de base. Il est peut-être facile de prévoir le nombre d'immigrants et les taux de natalité; il en va cependant tout autrement pour les taux de participation en fonction du groupe des 18-21 ou des 18-24 ans. La plupart des intervenants prêtèrent contourner la difficulté en fondant leurs prévisions sur un taux de participation constant, et postulent qu'une proportion fixe du groupe des 18-21 ans ou des 18-24 ans fréquentera un établissement d'enseignement postsecondaire au cours de la période visée. Or, nous avons déjà indiqué qu'un pourcentage croissant de diplômés de l'école secondaire passeront directement au collège ou à l'université (voir le tableau 3.3). Compte tenu de cette progression des taux de transition, il faudra, pour maintenir un taux de participation constant, soit que le nombre de diplômés de l'école secondaire diminue, soit que le groupe des 18-21 ans ou des 18-24 ans augmente. Il est donc très difficile, à notre avis, de prédire ce que seront les effectifs dans cinq ans, et quiconque s'y risquerait doit se garder de supposer que les taux de participation resteront les mêmes.

Aux fins de la présente étude, nous avions demandé aux représentants de Statistique Canada de formuler ces prévisions à partir de ce que seraient, à leur avis et en toute vraisemblance, les taux futurs de fréquentation, mais ils s'y sont refusés, prétextant que cela était contraire à la politique de leur ministère. Le Comité le déplore et espère que Statistique Canada saura reconsidérer sa décision.

Nous doutons que dans les années 1990 les effectifs diminuent autant que l'indiquent les prévisions, parce qu'elles sont fondées sur des hypothèses contestables, en particulier en ce qui a trait aux taux de fréquentation. À preuve, les effectifs étaient censés diminuer au milieu des années 1980, et c'est l'inverse qui s'est produit. Il pourrait très bien en être de même dans les années 1990, il est inutile d'essayer de faciliter l'accès à l'enseignement supérieur au moyen de programmes à grande échelle. Le Comité estime que l'accès aux études est tributaire de la manière dont les ressources sont réparties. Il faudrait donc s'assurer d'abord que les adultes, les autochtones, les handicapés et les moins bien nantis aient eux aussi un accès équitable aux études

TABLEAU 3.2
Pourcentage des diplômés du cours secondaire qui s'inscrivent
directement au niveau postsecondaire
selon le sexe, Canada*
1978-1979 à 1985-1986

	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986
HOMMES								
Diplômés du secondaire inscrits à l'université	28,0	26,3	25,5	27,2	27,5	29,4	29,2	29,5
Diplômés du secondaire inscrits au collège	19,6	20,1	20,6	20,7	23,0	23,2	22,7	23,7
Diplômés du secondaire inscrits au niveau post-secondaire	47,6	46,4	46,1	48,0	50,6	52,6	51,9	53,2
FEMMES								
Diplômées du secondaire inscrites à l'université	22,1	21,3	21,2	23,1	24,2	27,2	28,4	29,2
Diplômées du secondaire inscrites au collège	19,7	20,4	20,9	21,6	23,1	24,1	23,3	24,0
Diplômées du secondaire inscrites au niveau post-secondaire	41,8	41,7	42,1	44,8	47,3	51,3	51,7	53,1
TOTAL								
Diplômé(e)s du secondaire inscrit(e)s à l'université	24,8	23,6	23,2	25,1	25,8	28,3	28,8	29,3
Diplômé(e)s du secondaire inscrit(e)s au collège	19,7	20,2	20,8	21,2	23,1	23,6	23,0	23,8
Diplômé(e)s du secondaire inscrit(e)s au niveau post-secondaire	44,5	43,9	44,0	46,3	48,8	51,9	51,8	53,2

* Ces calculs tiennent compte des conditions d'admission à l'université et au collège particulières à chaque province.
 Source : Compilations effectuées spécialement pour le Comité sénatorial permanent des finances nationales par Statistique Canada, Division de l'éducation, de la culture et du tourisme, 1986.

Compte tenu de ces taux de transition, le Comité conclut que l'accessibilité au collège et à l'université ne constitue pas en soi un problème d'envergure national. Puisque près de 55 % des diplômés de l'école secondaire passent directement à l'enseignement supérieur et qu'environ 750 000 étudiants fréquentent actuellement à temps plein

23,3 %. Un examen plus attentif montre que l'augmentation du taux de fréquentation globale entre 1975 et 1982 est presque exclusivement attribuable à l'accroissement de la participation des femmes.

L'un des principaux désavantages de l'utilisation de ces taux de fréquentation est leur peu de pertinence pour l'élaboration d'une politique. Par exemple, un faible taux de fréquentation ne donne aucun indice sur les mesures à prendre, car il n'est jamais facile d'en déterminer la cause. Il peut indiquer que trop peu de diplômés de l'école secondaire passent directement au collège ou à l'université, mais il peut aussi vouloir dire que trop de jeunes abandonnent très tôt leurs études secondaires, se fermant ainsi à toute possibilité d'entreprendre des études postsecondaires.

Avec l'aide du Réseau canadien de recherche sur l'enseignement postsecondaire, organisme récemment créé afin de définir une orientation nationale pour la recherche en éducation, nous avons demandé à Statistique Canada d'extraire des données pour établir combien de diplômés de l'école secondaire abandonnent les études et combien passent directement au collège ou à l'université. Le tableau 3.2 présente les résultats compilés à notre demande. Il donne, par exemple, le pourcentage d'étudiants qui se dirigent vers le collège ou l'université après leur cours secondaire. (Ce pourcentage sera appelé « taux de transition » dans les pages qui suivent.)

La dernière ligne du tableau 3.2 indique qu'entre 1978-1979 et 1980-1981, les taux de transition sont demeurés à près de 45 %. Entre 1981-1982 et aujourd'hui, soit en cinq ans, ils ont fait un bond considérable pour atteindre environ 60 %. Ces données montrent aussi que, même si les taux de transition pour les hommes et les femmes se sont accrus considérablement depuis 1980-1981, l'augmentation est plus marquée chez les femmes puisque leur taux de participation est passé de 42 % en 1980-1981 à 53 % en 1985-1986.

Ces taux de transition sont élevés, mais il serait difficile d'établir des comparaisons, car le seul autre pays qui, à notre connaissance, tienne des statistiques semblables est la République fédérale d'Allemagne. Là-bas, les taux de transition sont légèrement inférieurs à 60 %, à la différence près qu'au Canada ces taux augmentent tandis qu'en Allemagne ils diminuent. Toutefois, toute comparaison entre les deux pays serait boiteuse, étant donné que nos structures sociales, économiques et scolaires respectives diffèrent sensiblement. (À titre d'avertissement, ajoutons que ces taux de transition portent uniquement sur le nombre d'étudiants qui passent directement de l'école secondaire au collège ou à l'université; ils ne sont absolument pas indicatifs du nombre d'adultes qui retournent aux études ni du nombre d'étudiants à temps partiel.)

Le degré de participation

Ces politiques visant à accroître le nombre d'étudiants dans les universités et les collèges au Canada ont porté fruit. Le tableau 3.1 montre que les étudiants à temps plein dans les collèges et les universités sont passés de 163 000 en 1960-1961 à 748 000 en 1985-1986. En faisant le rapport entre le nombre d'étudiants inscrits et le groupe d'âge des 18-24 ans, on constate que le taux de fréquentation a plus que doublé, passant de 9,7 à 23,2 %. Chez les femmes, le taux de fréquentation a plus que triplé au cours de la même période, passant de 7,4 à

TABLEAU 3.1
Étudiants inscrits à temps plein au niveau postsecondaire
(à l'exclusion des étudiants étrangers)
et taux de fréquentation selon le sexe
1960-1961 à 1985-1986

Hommes			Femmes			Total		
Année	Étudiants inscrits	18-24 ans	rapport par d'étu- dants %	Étudiants inscrits	18-24 ans	rapport par d'étu- dants %	Étudiants inscrits	18-24 ans
1960-1961	100 612	11,9	62 531	7,4	163 143	9,7	273 612	13,4
1965-1966	168 492	16,5	105 130	10,3	475 548	18,1	558 697	18,8
1970-1971	288 737	21,9	186 811	14,3	609 551	18,7	636 687	19,3
1975-1976	294 964	20,3	250 653	16,9	680 338	20,5	725 974	21,8
1980-1981	316 468	19,3	293 083	18,1	741 332	22,6	760 611	23,6
1981-1982	326 189	19,7	310 498	19,0				
1982-1983	347 643	20,7	332 695	20,2				
1983-1984	370 217	22,0	355 757	21,6				
1984-1985	377 965	22,6	368 367	22,7				
1985-1986	381 414	23,3	379 197	23,9				

Source : Compilations effectuées spécialement pour le Comité sénatorial permanent des finances nationales par Statistique Canada, Division de l'éducation, de la culture et du tourisme, 1986.

En Colombie-Britannique, le Collège Victoria, établisement affilié à l'Université de la Colombie-Britannique, recevait, en 1963, l'autorisation de décerner des diplômes universitaires, tandis que l'Université Simon Fraser ouvrait ses portes en 1965.

Tout au long de cette grisante période d'expansion, la qualité de l'enseignement n'a jamais fait l'objet d'un débat public; on supposait tout simplement que les autorités universitaires ne pouvaient permettre que cet essor se produise au détriment de la qualité. Le rôle de l'université n'a jamais été remis en question non plus; on semblait convaincu que les universités étaient là pour former les jeunes, accroître notre compréhension du monde et être les dépositaires de la connaissance. Personne ne se demandait comment les diplômés de nos universités et de nos collèges contribuaient à la croissance économique, tant on était sûr de la valeur de leur apport. On présumait que la complexification de l'économie transformerait les besoins en matière d'emploi et créerait, du même coup, une plus grande demande de diplômés universitaires et collégiaux.

Dans son ouvrage intitulé *The Culture of Professionalism*, Burton J. Bledstein montre que la notion d'accès à une profession est intrinsèque à l'idéal que vise la classe moyenne nord-américaine⁸. La profession fait tomber les barrières dans les milieux fortement cloisonnés d'où sont issus traditionnellement la majorité des Nord-Américains; elle est un moteur d'épanouissement personnel, de développement social et de prospérité économique.

En finançant l'enseignement postsecondaire, le gouvernement fédéral a implicitement soutenu le réseau universitaire canadien. En effet, les transferts fédéraux ont augmenté au rythme des inscriptions. Le Programme canadien de prêts aux étudiants, créé en 1964, s'inscrivait également dans le train de mesures prises par le gouvernement fédéral pour permettre à un nombre croissant de Canadiens de s'instruire. L'honorable Walter Gordon, alors ministre des Finances, invoquait, pour défendre ce programme, que l'insuffisance de moyens financiers ne devrait jamais être un obstacle pour celui qui veut fréquenter le collège ou l'université :

L'instruction au stade universitaire, ou une formation professionnelle équivalente, se situe au sommet de notre régime d'instruction publique et elle devrait être à la portée de tout jeune Canadien qui peut en tirer profit. (...) Si nous ne fournissons pas les moyens permettant à tous les enfants ayant le talent nécessaire d'acquérir une instruction supérieure, nous sommes coupables d'une grave injustice à leur égard et nous refusons à notre pays une source d'avantages économiques et intellectuels que nous ne saurions sacrifier⁹.

⁸ Burton J. Bledstein, *The Culture of Professionalism*, New York, Norton, 1976.

⁹ Chambre des communes, *Hansard*, 14 juillet 1964, p. 5632.

soutenaient que, dans leur province, « la politique du financement de l'enseignement postsecondaire devait continuer à viser l'accès universel à des services d'enseignement de qualité pour tous ceux qui souhaitent et qui peuvent en profiter ».

La plupart des Canadiens souscrivaient au principe selon lequel il était préférable d'être plus scolarisé. Un sondage réalisé en 1963 a révélé à quel point l'opinion publique s'était ralliée à cette idée : 60 % des Canadiens estimaient qu'un étudiant ne devait pas quitter l'école à l'âge de 16 ans même s'il en manifestait le désir, tandis que seulement 30 % affirmaient le contraire⁴. Comme s'ils voulaient faire profiter les autres de leur expérience, 39 % des Canadiens avouaient, au cours d'un sondage mené en 1965, que le fait d'avoir quitté l'école trop tôt avait été la plus grande erreur de leur vie⁵. En 1965, 89 % des Canadiens convenaient qu'il faudrait consacrer plus de fonds à l'enseignement dans les prochaines années; seulement 7 % étaient d'avis contraire. Pas moins de 92 % des cols blancs se disaient favorables à l'augmentation des fonds affectés à l'enseignement. Et les cols bleus se montraient légèrement plus enclins que les professionnels à valoriser la durée de la scolarisation⁶.

L'opinion publique étant gagnée à la cause, les universités et les collèges du Canada ont connu un essor extraordinaire. Dans son ouvrage intitulé *Scholars and Dollars*, Paul Axelrod décrit ainsi la situation en Ontario :

L'expansion des universités s'est faite de diverses façons en Ontario. Premièrement, les établissements reconnus comme l'Université de Toronto, l'Université de Western Ontario et l'Université Queen's ont toutes accru sensiblement leurs effectifs pendant les années 1960. Deuxièmement, les établissements confessionnels d'Ottawa, de Hamilton, de Windsor, de Kitchener et de Sudbury se sont laïcisés en totalité ou en partie, ce qui leur a permis d'avoir accès à l'aide gouvernementale et de connaître un essor rapide. Troisièmement, des universités comme celles de Lakehead et de Guelph sont nées de la transformation d'établissements de formation postsecondaire déjà existants. Enfin, des écoles comme celles de Brock et de Trent se sont diversifiées en fonction des besoins des collectivités locales et sont devenues des universités entièrement indépendantes de tout autre établissement d'enseignement supérieur. L'Université York peut être considérée comme un compromis entre les deux dernières tendances⁷.

3. Commission sur l'enseignement postsecondaire en Ontario, *The Learning Society*, Toronto, 1972, p. 147.

4. Paul Axelrod, *Scholars and Dollars : Politics, Economics and the Universities of Ontario, 1945-1980*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1982, p. 26.

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*, p. 25.

sociologues et les économistes soutenaient alors que l'instruction serait la clé de la prospérité dans le monde de demain. Pour les sociologues de l'époque, la classe sociale constituait l'élément le plus important ou le facteur déterminant de la condition socio-économique dans la société moderne; la profession, de son côté, influait carrément sur le revenu et le statut social, car la propriété n'était plus un facteur aussi important pour déterminer le rang social. Avec la modernisation des sociétés et leur développement technologique, c'est le réseau d'enseignement qui a assuré de plus en plus la formation professionnelle. Par conséquent, plus la personne avait atteint un niveau de scolarité élevé, plus ses choix professionnels étaient nombreux.

Les économistes percevaient l'enseignement comme un investissement hautement rentable à long terme. Pour chaque année de scolarité de plus, les gains nets que pouvait réaliser le particulier correspondaient au revenu supplémentaire touché pendant toute sa vie active grâce à sa scolarisation plus poussée, moins les frais de scolarité engagés. En 1965, le Conseil économique du Canada estimait que ces gains nets, comparés aux sommes investies, équivalaient à un rendement sur le capital de l'ordre de 10 à 15 % pour le pays¹. Dans son *Deuxième exposé annuel*, le Conseil écrivait :

Le regain de vitalité que l'enseignement a connu au Canada, au cours des années 1950 et au début des années 1960 prépare la voie à un rapport plus grand de l'éducation à la croissance future du pays. Cet apport s'intensifiera grâce à l'arrivée d'un très grand nombre de jeunes gens plus instruits sur le marché du travail d'ici la fin de la présente décennie et durant les années 1970. Toutefois, répétons-le, il n'en résultera pas immédiatement une forte augmentation du degré d'instruction de la main-d'œuvre. Les avantages se feront sentir surtout graduellement et cumulativement aux cours des décennies. Mais ultimement les retombées seront considérables. Ainsi, le besoin se fait encore plus impérieux d'efforts soutenus et sans cesse répétés pour augmenter et élargir l'apport de l'éducation à la croissance à long terme de l'économie et au relèvement du niveau de vie des Canadiens².

Ce genre de déclaration a donné un élan remarquable au système d'enseignement postsecondaire, où les inscriptions d'étudiants à temps plein ont presque quintuplé entre 1960 et 1985.

Cette volonté d'assurer à tous l'accès à l'enseignement postsecondaire s'est manifestée avec la même détermination au début des années 1970. En Ontario, par exemple, les auteurs du rapport de la Commission sur l'enseignement postsecondaire, intitulé *The Learning Society*,

¹. Conseil économique du Canada, *Deuxième exposé annuel*, Ottawa, décembre 1965, p. 101.

². *Ibid.*, p. 103.

Chapitre 3

L'égalité d'accès à l'enseignement supérieur

Introduction

Presque tous les témoins qui ont comparu devant le Comité ont souligné l'importance de l'égalité d'accès aux établissements d'enseignement postsecondaire. Nous sommes heureux mais non surpris de constater que personne ne conteste à quiconque en a les capacités et en manifeste le désir le droit de fréquenter le collège ou l'université. Ce principe a d'ailleurs été un facteur déterminant de l'essor extraordinaire qu'a connu l'instruction partout en Occident.

On a toujours établi certains liens entre la religion et l'instruction. Qui plus est, déjà au temps d'Aristote, la formation générale, qu'on dissociait alors de la formation technique, était considérée comme nécessaire pour les hommes libres, d'où l'expression « arts libéraux ». Au cours des trois derniers siècles, la volonté de développer certains idéaux, religieux et politiques notamment, a présidé à la création de bien des collèges, particulièrement en Amérique du Nord. De nos jours dans la société d'abondance du XX^e siècle, on considère généralement l'accès à l'enseignement supérieur comme un avantage qui devrait être offert à tous ceux qui ont le goût et les aptitudes pour les études. D'ailleurs, le diplôme d'études postsecondaires est généralement essentiel pour accéder aux professions libérales. À l'heure où nos sociétés doivent recourir à des technologies de plus en plus avancées et complexes, l'instruction est devenue une condition tant pour le développement des particuliers que pour la prospérité des collectivités.

Après la Seconde Guerre mondiale, la fréquentation des établissements d'enseignement postsecondaire a augmenté de façon extraordinaire au Canada. L'aide financière accordée par le gouvernement aux anciens combattants pour leur permettre de fréquenter l'université illustre combien on était alors convaincu qu'il était avantagieux d'encourager les jeunes et ceux qui avaient du talent à poursuivre leurs études. Mais c'est dans les années 1960 que les pressions en faveur de l'égalité d'accès aux études ont atteint leur véritable apogée. Les

entorse au partage des pouvoirs prévu dans la Constitution. Ce n'est seulement qu'après que des modifications eurent été apportées, en 1960, aux accords fiscaux conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces que les universités québécoises ont été autorisées à accepter ces transferts.

En 1967, le gouvernement fédéral a tenté de satisfaire aux besoins financiers sans cesse croissants des universités en déposant la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Cette loi reconnaissait qu'en vertu de la Constitution, l'éducation était de compétence provinciale. Elle allait cependant encore plus loin en permettant aux provinces de bénéficier quand même de l'aide financière du gouvernement fédéral en matière d'enseignement postsecondaire.

Nous avons également montré que ce programme avait posé certaines difficultés. Parce qu'il consistait essentiellement en un programme de « frais partagés », les gouvernements provinciaux avaient l'impression qu'il faussait leurs dépenses. Le gouvernement fédéral estimait, de son côté, n'avoir aucune emprise sur ses dépenses, sans compter que le public ne semblait pas être conscient de l'importante contribution financière du contribuable canadien à l'enseignement postsecondaire par l'intermédiaire du gouvernement fédéral. Enfin, les deux ordres de gouvernement trouvaient le travail de vérification nécessaire à la bonne marche du programme trop exigeant et trop complexe.

La loi de 1977 sur le financement des programmes établis devait permettre de supprimer les obstacles rencontrés dans le passé. Malheureusement, comme nous l'avons montré, son application fut loin d'être un succès. La principale erreur du gouvernement fédéral, au moment de la mise en oeuvre du FPE, a peut-être été de croire qu'une seule loi pouvait à la fois assurer l'équilibre financier du pays et la qualité du réseau d'enseignement postsecondaire, tout en tenant compte des limites imposées par la Constitution canadienne.

Les lacunes relevées dans les programmes passés ont démontré qu'il n'existe pas de solution facile. Dans les chapitres qui suivent, nous examinerons certaines des questions relatives à l'enseignement postsecondaire qui, à notre avis, devront être prises en considération si nous voulons parvenir à doter le Canada d'un réseau d'enseignement postsecondaire de qualité supérieure.

législatif et sur le sens des engagements des gouvernements en cause.²³ C'est un sérieux inconvénient.

Le Comité estime que le FPE a un effet déstabilisant sur les relations fédérales-provinciales parce qu'il encourage les deux ordres de gouvernement à rejeter constamment l'un sur l'autre la responsabilité du niveau insuffisant de financement pour l'enseignement postsecondaire. Quand un gouvernement provincial se fait reprocher de n'avoir pas suffisamment subventionné ses institutions, il répond que la faute en incombe au gouvernement fédéral qui a comprimé le budget de financement de l'enseignement postsecondaire par les modifications successives qu'il a faites à la loi en 1982, 1984 et 1986. À ceux qui reprochent au gouvernement fédéral d'avoir réduit ses subventions, celui-ci rétorque que les provinces ne les affectent pas, de toute façon, au secteur de l'enseignement.

Les conclusions du groupe de travail Nielsen à cet égard illustrent bien notre propos :

Bref, les objectifs des transferts faits au titre du FPE ne sont pas précis et leur interprétation prête continuellement à controverse. On peut se demander si ces arrangements conviennent encore à la situation. Ils donnent lieu à des problèmes suffisamment graves pour que, de l'avis du groupe d'étude, on songe à étudier sérieusement d'autres options. Nous savons bien que les gouvernements provinciaux s'opposent à toute nouvelle option car, au chapitre de l'enseignement postsecondaire, aucun autre arrangement ne pourrait leur offrir, et sans aucune condition, les mêmes rentrées. Quoi qu'il en soit, il importe au plus haut point, du moins est-ce là l'avis du groupe d'étude, que le gouvernement emprunte, de concert avec les provinces, une nouvelle orientation²⁴.

À partir des témoignages entendus, il serait logique que le Comité recommande de mettre un terme à la partie des accords sur le financement des programmes établis qui concerne l'enseignement postsecondaire. Depuis 1952, le gouvernement fédéral a été incapable de trouver une solution de remplacement au FPE — qui satisfasse aux exigences financières des deux ordres de gouvernement et aux besoins des établissements d'enseignement postsecondaire, tout en tenant compte des réalités constitutionnelles canadiennes. Dans le premier chapitre, nous avons rappelé dans quelles circonstances les universités québécoises, sur l'insistance du gouvernement du Québec, ont refusé les transferts par habitant que le gouvernement fédéral a commencé à verser en 1952. Ces transferts étaient perçus par le Québec comme une

²³ Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (groupe de travail Nielsen), « Education et recherche », dans *Rapport*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 33.

²⁴ Groupe de travail Nielsen, « Education et recherche », p. 34 et 35.

la situation a changé. Depuis ce temps, la formule aurait dû permettre aux gouvernements fédéral et provinciaux de bien planifier leurs dépenses, et il aurait pu en être ainsi, n'eussent été les changements successifs apportés à la loi en 1984 et en 1986. Néanmoins, nous croyons que les accords actuels pourraient encore réaliser l'objectif fixé, si le gouvernement actuel et ceux qui lui succéderont maintiennent la loi telle quelle. Si l'on se fie à l'expérience passée, il y a peu d'espoir qu'il en soit ainsi, vu l'envergure des contributions en espèces prévues dans la formule de FPE et l'urgente nécessité de réduire les dépenses fédérales. Nous ne croyons pas qu'on ait atteint ce deuxième objectif.

Le troisième objectif, consistant à donner aux provinces une marge de manœuvre dans l'utilisation des transferts effectués au titre du FPE, a été facilement atteint. La déclaration de l'honorable Serge Joyal, rapportée précédemment, en est la preuve. Les nombreux témoignages indiquant que les fonds fédéraux avaient servi à d'autres fins nous prouvent encore à quel point cet objectif a été réalisé.

Le quatrième objectif, visant à assurer plus d'équité entre les provinces en matière de transferts fédéraux, a également été un succès. Depuis les modifications de 1982, toutes les provinces reçoivent des transferts égaux par habitant au titre du FPE.

Enfin, on peut considérer que le cinquième objectif, prévoyant des discussions entre les paliers fédéral et provincial, a été relativement atteint, si l'on prend pour critère le nombre de réunions qui ont eu lieu. Nous ne croyons toutefois pas que ce soit là un indice bien probant; le succès d'une entreprise devrait se mesurer aux conclusions positives qui en découlent, en l'occurrence au degré d'harmonisation des relations fédérales-provinciales et non au nombre des réunions.

De l'avis du Comité, le FPE est peut-être un succès en tant que programme fiscal, mais il n'existe aucune façon de mesurer son efficacité à titre de programme destiné à appuyer l'enseignement postsecondaire au Canada. Si la loi avait prévu des critères concernant l'enseignement postsecondaire semblables à ceux du secteur de la santé, nos conclusions seraient peut-être différentes. Le chapitre intitulé « Education et recherche » du rapport du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (groupe de travail Nielsen) résume nos impressions à cet égard :

Cependant, le gouvernement fédéral n'a pas établi de normes nationales pour les transferts faits au titre de l'enseignement postsecondaire. Les tenants de toute opinion ont voulu, à cet égard, combler cette lacune manifeste en imaginant des normes ou des intentions qui ne sont, en fait, exprimées nulle part dans le texte de la loi. Ainsi se poursuit le débat sur l'interprétation à donner au texte

matière²². Nous doutons que cette redéfinition se fasse un jour. À notre avis, tant que le Parlement autorisera le transfert inconditionnel d'argent aux gouvernements provinciaux et que ces derniers conserveront leur compétence en matière d'enseignement postsecondaire, il ne faudrait pas trop espérer que les parties en viennent à un dialogue constructif. En une période de restrictions budgétaires, aucun premier ministre ne va laisser à ceux à qui incombe la responsabilité de l'éducation le soin de prendre des décisions importantes comportant des sorties de fonds. Dans un cas semblable, ceux qui s'occupent des moyens (argent) vont toujours avoir beaucoup plus d'influence que ceux qui s'occupent des fins (éducation).

Une évaluation du financement des programmes établis

Nous avons examiné dans ce chapitre les éléments qui ont conduit à l'adoption du FPE et les modifications qui ont été apportées à ce programme depuis 1977. Nous sommes donc en mesure d'évaluer jusqu'à quel point le FPE a atteint les cinq objectifs fixés pour ce programme, qui sont énumérés plus haut. En évaluant le FPE, nous gardons à l'esprit la double raison d'être de ce programme aux yeux du gouvernement fédéral, c'est-à-dire le soutien de l'enseignement postsecondaire et des soins de santé, et le caractère essentiel des transferts fiscaux pour les trésors provinciaux. Ces cinq objectifs peuvent donc être envisagés soit en fonction de leur orientation fiscale, soit en tant que programme offert par le gouvernement fédéral. C'est aussi dans l'optique de ce dualisme que le régime du FPE devrait être évalué.

Le premier objectif, soit le maintien de normes de services uniformes partout au Canada, relève de l'aspect « programme » du FPE. À notre avis, cet objectif ne peut être atteint sans que des normes ne soient définies et sans une action concertée de la part de toutes les provinces. Or, le troisième objectif, qui consiste à donner aux provinces toute la souplesse voulue pour l'utilisation des fonds, fait obstacle à une telle collaboration. Nous estimons que le premier objectif visant le maintien de normes uniformes en matière d'enseignement supérieur n'a pas été atteint et ne le sera jamais aux termes de la loi actuelle.

Le deuxième objectif, consistant à assurer une meilleure planification des dépenses gouvernementales, est d'ordre fiscal. Il se peut que les accords de 1977 aient permis aux provinces d'atteindre ce but, mais non au gouvernement fédéral. Les décaissements aux termes de la loi initiale ont été supérieurs à toutes les attentes en raison de l'envergure des rajustements provisoires; et ce n'est qu'avec leur abolition en 1982 que

²². Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{re} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 50, p. 19.

Ce refus des ministres provinciaux de l'Éducation de discuter avec le gouvernement fédéral du FPE, qui est la pierre angulaire de la participation fédérale, nous a surpris. Mais il faut reconnaître, à la décharge du CMFC, que les ministres provinciaux de l'Éducation ne sont peut-être pas en mesure de discuter du FPE. Nous oublions pas que la formule avait été proposée unilatéralement par le premier ministre et le ministre des Finances et que les modifications successives qui y ont été apportées en 1982, 1984 et 1986 avaient été uniquement parrainées soit par le ministre des Finances, soit par le ministre d'État (Finances). À supposer que le FPE doive être modifié à nouveau, il y a lieu de croire que les modifications ne seront pas le fruit d'un dialogue entre les ministres de l'Éducation, mais qu'elles seront plutôt dictées par le Cabinet fédéral, ou, plus précisément, par le premier ministre ou le ministre des Finances, en consultation avec les premiers ministres provinciaux et leurs ministres des Finances.

En outre, même lorsque les ministres fédéraux ont manifesté une certaine ouverture dans leurs discussions, le ton de leurs arguments reflétait l'intransigeance démontrée par les deux ordres de gouvernement en la matière. Voici ce que déclarait à ce propos l'ancien secrétaire d'État, Serge Joyal :

Il est impensable que les augmentations considérables consenties par le gouvernement fédéral au titre de l'enseignement supérieur, par le biais des provinces, ne s'accompagnent pas d'un encouragement à l'avantage, par une province, à ses universités et à ses collèges. La Colombie-Britannique, pour sa part, a bloqué son aide à ce secteur cette année, et s'il faut en croire les rapports consécutifs au discours du budget d'hier, l'aide aux collèges et aux universités sera respectivement réduite de 3,8 et de 5 % l'an prochain. La générosité du gouvernement fédéral est indéniable, étant donné les circonstances. De toute évidence, il nous faut mettre au point des moyens de nous assurer que les sommes consenties par le Parlement au profit de l'enseignement postsecondaire sont acheminées vers ce secteur²¹.

Le premier rapport annuel du secrétaire d'État au Parlement concernant l'enseignement postsecondaire au Canada et les responsabilités du ministre à cet égard, déposé en février 1986, comporte un chapitre sur les consultations fédérales-provinciales où l'on fait largement état du nombre de rencontres qui ont eu lieu, sans parler du tout des conclusions ou résultats qui en auraient découlé. Lorsque le secrétaire d'État Benoit Bouchard est venu nous faire part de son point de vue le 15 mai 1986, il s'est dit convaincu qu'il fallait redéfinir les rôles respectifs du gouvernement fédéral et des provinces en la

²¹. Chambre des Communes, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 3, 21 février 1984, p. 6.

claires, tout à fait honnêtes et sans difficultés excessives, en particulier au cours des deux dernières années. Ce dialogue se poursuit, bien que, comme l'indique le rapport Brau, il n'ait pas eu le caractère officiel que certains voulaient lui donner en 1976. J'ai déjà tenté d'indiquer tout à l'heure aux membres du Comité que nous avons demandé au gouvernement du Canada de nous préciser les objectifs nationaux en matière d'éducation et d'économie auxquels le système d'éducation postsecondaire du pays ne répond pas. En toute franchise, il ne s'agit pas d'un problème d'absence de dialogue, mais au contraire d'un problème d'absence de réponse à des questions qui nous semblent tout à fait sérieuses¹⁹.

Bien que cette déclaration reflète un certain parti pris en faveur des provinces, il semble que celles-ci n'aient pas non plus facilité la tâche au gouvernement fédéral. En août 1985, le Comité a invité les représentants du CMEC à comparative devant lui, à la fin de ses délibérations en mai 1986, pour savoir ce qu'ils pensaient du rôle du gouvernement fédéral à l'égard du soutien de l'enseignement postsecondaire; ils nous avaient fait savoir par lettre qu'ils n'avaient rien à ajouter à leur témoignage de juin 1984, et s'étaient contentés d'envoyer un mémoire intitulé : *Principes d'interaction : les relations fédérales-provinciales et l'enseignement postsecondaire au Canada*. Dans ce document, cette association se disait convaincue que le FPE ne prêtait pas à discussion :

Depuis quelque temps déjà, un grand débat alimente les discussions entre le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) et le secrétaire d'État à l'égard du financement des programmes établis (FPE). Le Conseil croit que ces discussions donneront peu de résultats à l'égard des relations fédérales-provinciales relatives à l'enseignement postsecondaire. Cette conviction découle de la prémisses selon laquelle le FPE est un transfert fiscal aux provinces à l'égard des services de santé et de l'enseignement postsecondaire et non pour des affectations précises dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Par conséquent aucune condition particulière n'est imposée aux provinces concernant leur façon de gérer leur régime d'enseignement postsecondaire, et, comme il convient, dans la mesure où il s'agit de financer le fonctionnement général des établissements postsecondaires, chaque province planifie et établit son budget en fonction de ses besoins et de ses ressources particulières.

Étant donné ces considérations, le Conseil estime que le FPE ne fournit pas une matière féconde pour les discussions fédérales-provinciales touchant l'enseignement postsecondaire et il croit que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient transcender cette question et envisager des aspects de l'enseignement postsecondaire susceptibles de discussions plus satisfaisantes de part et d'autre²⁰.

19. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 2^e session, 32^e Parlement, 1983-1984, fascicule n° 11, p. 36.

20. Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, *Principes d'interaction : les relations fédérales-provinciales et l'enseignement postsecondaire au Canada*, Toronto, 1985, p. 1.

Le cinquième objectif a soulevé une certaine controverse. Voici ce que dit le rapport Breau (1981) à ce sujet :

Nous sommes toutefois pleinement conscients du fait que, l'enseignement étant du ressort des provinces, c'est à ces dernières et à leurs institutions qu'il revient de faire face au changement et de répondre efficacement aux besoins généraux du Canada. Par conséquent, nous préconisons la mise en place d'un mécanisme efficace de consultation qui permette de concertier les efforts de toutes les parties intéressées en vue de fixer et d'atteindre les objectifs qui sont d'intérêt mutuel pour les deux ordres de gouvernement. Ce besoin avait été reconnu à l'issue de la conférence des premiers ministres de 1976, où l'on était convenu que le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC) et le secrétaire d'État se rencontreraient périodiquement pour débattre des questions d'intérêt mutuel. Ce mécanisme ne s'est pas entièrement concrétisé, ce qui a eu tendance à affaiblir les raisons de l'engagement du gouvernement fédéral de maintenir son aide générale aux provinces dans le domaine de l'enseignement supérieur¹⁷.

De nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité ont réclamé l'adoption d'une politique nationale en matière d'enseignement postsecondaire qui serait l'aboutissement d'un dialogue constructif entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Dans leur déclaration préliminaire au Comité, les représentants de l'Association des universités et collèges du Canada ont déclaré :

Nous exhortons votre Comité à faire valoir qu'il est nécessaire que le gouvernement fédéral continue activement à soutenir l'enseignement postsecondaire. Nous le prions d'exhorter avec le plus d'insistance possible Ottawa et les provinces à négocier, de bonne foi et dans l'esprit de la coopération fédérale-provinciale renouvelée, un mécanisme de financement qui répondra aux attentes des deux parties et qui garantira aux universités canadiennes l'accès à un financement suffisant et stable¹⁸.

Interrogé par le Comité le 5 juin 1984 au sujet du projet de loi C-12, *Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, le président du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC) a répondu ceci :

Comme je l'ai indiqué précédemment, sénateur, il est arrivé à 11 reprises depuis 1977 que le Conseil des ministres de l'Éducation s'entretenne d'un certain nombre de questions avec le secrétaire d'État. Comme j'ai entrepris de l'indiquer aux membres du Comité aujourd'hui, les gouvernements provinciaux ont posé au secrétaire d'État ce que nous considérons comme des questions raisonnables,

17. Rapport Breau, p. 142 et 143.

18. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{re} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 45, p. 7.

compte tenu de la nécessité de maintenir une présence fédérale dans notre système d'enseignement postsecondaire. Comme on l'a déjà signalé dans ce chapitre, un ex-ministre des Finances avait déjà déclaré que la portion versée en espèces pour le financement des programmes établis témoignait de la participation fédérale dans ce domaine. Si la portion versée en espèces se rétrécit constamment par rapport à l'ensemble des transferts, cela veut-il dire que la manifestation la plus évidente de la présence fédérale s'estompe elle aussi? A.W. Johnson avance que la réduction des transferts en espèces pour l'enseignement postsecondaire réduira effectivement la présence fédérale. Selon lui :

Toute réduction importante des transferts fédéraux pour le financement de l'enseignement postsecondaire entraînera ultimement l'abolition des versements en espèces pour ce secteur, et, par ricochet, amènera éventuellement la disparition de toute présence du Parlement du Canada dans le financement des universités et des collèges. En l'occurrence, le Parlement aura perdu tout espoir de réaffirmer son intérêt à l'endroit de l'enseignement supérieur, véritable moteur de notre croissance économique et de notre épanouissement social et culturel¹⁵.

Les consultations fédérales-provinciales

Avant de conclure ce chapitre, nous aimerions examiner la bonne volonté manifestée par les deux ordres de gouvernement et évaluer la portée des consultations sur l'enseignement postsecondaire depuis 1977. À la Conférence des premiers ministres du 14 juin 1976, le premier ministre Trudeau avait énoncé cinq objectifs principaux sur lesquels devait s'appuyer le FPE :

1. Maintenir d'un bout à l'autre du Canada les normes des services offerts à la population dans le cadre de ces grands programmes et faciliter leur amélioration.
2. Établir les programmes sur une base plus stable afin que les deux paliers de gouvernement puissent mieux planifier leurs dépenses.
3. Accorder de la flexibilité aux provinces dans l'affectation de leurs propres fonds à ces domaines.
4. Arriver à un partage plus égal entre les provinces du montant que le gouvernement fédéral leur octroie dans le cadre de ces programmes.
5. Prévoir une discussion conjointe permanente de la politique en matière de santé et d'enseignement postsecondaire¹⁶.

¹⁵ A.W. Johnson, « Expressing the National Interest in Canadian Universities and Colleges: A Story of Affirmation and Reaffirmation, then of Rejection and Threatened Renunciation », dans *The Woodrow Lloyd Memorial Lecture*, Regina, Université de Regina, 24 octobre 1985, p. 18.

¹⁶ MacEachern, *Les relations fiscales*, p. 81.

Nous avons mentionné plus tôt dans ce chapitre que, suite aux modifications faites à la loi en 1982, toute réduction de la croissance des transferts au titre du FPE serait imputée aux versements en espèces et non aux points d'impôt. Les modifications de 1986 illustrent bien cela. Au tableau 2.8, nous pouvons voir que la réduction de deux points de pourcentage de la croissance des transferts pour le FPE planifiera pendant cinq ans l'augmentation des transferts globaux à un taux de croissance à peine supérieur à 5 % par an. En même temps, l'augmentation des versements en espèces effectués chaque année, qui sera de l'ordre de 6,4 % en 1986-1987, sera ramenée à environ 2 % par an pour chacune des cinq prochaines années. En outre, la portion relative aux versements en espèces par rapport à l'ensemble des transferts pour le FPE passera de 54,1 % en 1986-1987 à 46,5 % en 1990-1991.

Du point de vue du ministère des Finances à qui il incombe de gérer prudemment la dette nationale, cette modification était souhaitable. Toutefois, une telle prudence n'était peut-être pas tout à fait indiquée,

Tableau 2.8
Croissance projetée des transferts pour le financement
des programmes établis aux termes du
projet de loi C-96
1986-1987 à 1990-1991
(en millions de dollars et en pourcentage)

Année	Versements en espèces	%	Points d'impôt	%	Transferts totaux	%	Versements en espèces par rapport aux transferts totaux
1986-1987	9 045	6,4	7 684	10,3	16 729	8,1	54,1
1987-1988	9 219	1,9	8 481	10,0	17 700	5,8	52,1
1988-1989	9 381	1,8	9 299	10,0	18 680	5,5	50,2
1989-1990	9 533	1,6	10 143	9,1	19 676	5,3	48,4
1990-1991	9 757	2,3	10 928	7,7	20 685	5,1	46,5
TOTAL	46 935		46 535		93 470		

Source : Ministère des Finances, *Modifications de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Projet de loi C-96) : explications*, mai 1986.

9,3 %. L'augmentation des contributions versées pour le financement de l'enseignement postsecondaire fut, dans les faits, supérieure à 6 et 5 % étant donné que le plafond ne s'appliquait qu'au transfert par habitant; en raison de la croissance démographique, l'ensemble des transferts augmenta effectivement de près de 7 et 6 %.

Le programme des 6 et 5 % eut entre autres effets celui de réduire la portion du FPE versée pour le financement de l'enseignement postsecondaire de 32,1 % en 1982-1983 à 28,7 % en 1984-1985, niveau qui n'a pas varié depuis. Le projet de loi C-12 obligeait également le secrétaire d'État à faire rapport au Parlement chaque année des montants en espèces et des points d'impôt octroyés pour le financement de l'enseignement postsecondaire, en vertu de la loi sur le financement des programmes établis, ainsi que des dépenses respectives des gouvernements provinciaux à ce chapitre, de même qu'à établir le lien entre les contributions financières fédérales, les programmes d'enseignement, et les objectifs éducatifs et économiques du Canada. (Le premier rapport annuel a été déposé en février 1986.) Enfin, bien que la loi ait reçu un nouveau titre : *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*, nous continu-

rons de nous référer au FPE.

Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1986

En juin 1986, le FPE fut de nouveau modifié par l'adoption du projet de loi C-96, *Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*. Cette modification eut pour effet de réduire de deux points de pourcentage la croissance des transferts globaux aux provinces à compter de 1987-1988, tout en leur garantissant un montant égal par habitant. La nouvelle loi prévoit également que, si le taux de croissance des transferts globaux était inférieur à celui de l'inflation, le ministre peut, de son propre chef, décider de verser des rajustements spéciaux de sorte que les transferts puissent augmenter au même rythme que l'inflation.

Il y a cependant une exception à cette règle. La loi plafonne ces rajustements spéciaux afin qu'aucune province ne reçoive plus qu'elle n'aurait reçu en vertu de la formule initiale. Suite à cette modification, les provinces pourront s'attendre à recevoir, entre 1986-1987 et 1990-1991, 5,7 milliards de dollars de moins que prévu aux termes de la loi initiale. Quant à la portion relative à l'enseignement postsecondaire, cette différence s'élève à environ 1,6 milliard de dollars.

Pendant ses cinq ans d'existence, ce programme a entraîné des décaissements d'environ 2,4 milliards de dollars. Il n'est donc pas étonnant que les provinces aient été contrainées par son abolition. Le programme de garantie de recettes (1972-1973) et la compensation accordée à titre de garantie de recettes (1977-1982) étaient devenus des acquis pour certaines provinces, et leur disparition fut perçue comme une tentative du gouvernement fédéral de réduire son déficit aux dépens des provinces.

Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1984

Avec l'adoption en 1984 du projet de loi C-12, *Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, le gouvernement appliqua, pour 1983-1984 et 1984-1985, la norme des 6 et 5 % à la portion du FPE consacrée à l'enseignement postsecondaire. Pour ce faire, il lui fallut dissocier la portion en espèces et en points d'impôt réservée à l'enseignement postsecondaire de celle consacrée au financement des services de santé. Cette loi, comme on peut le voir au tableau 2.7, eut pour conséquence de faire progresser les transferts au titre du financement de l'enseignement postsecondaire de 7,1 % en 1983-1984 et de 6 % en 1984-1985. Durant cette même période, la portion relative au financement des services de santé s'accrut de 10,5 et

Tableau 2.7
Transferts pour le financement de l'enseignement postsecondaire aux termes du financement des programmes établis durant le programme des 6 et 5 % 1983-1984 à 1984-1985
(en milliards de dollars)

Année	Versements en espèces \$	%	Points d'impôt \$	%	Total \$	%
1982-1983	1,804		1,911		3,716	
1983-1984	2,045	13,4	1,934	1,2	3,980	7,1
1984-1985	2,170	6,1	2,050	6,0	4,219	6,0

Source : Ministère des Finances, Division des relations fédérales-provinciales.

Source : Ministère des Finances, Division des relations fédérales-provinciales.

1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	Total
451	513	581	657	740	2,352

**Dédommagement versé aux provinces
par le gouvernement fédéral en raison de l'abolition
du Programme de garantie de recettes
1977-1978 à 1981-1982
(en millions de dollars)**
Tableau 2.6

En mettant fin, en 1982, au versement de la compensation accordée à titre de garantie de recettes, le gouvernement fédéral invoqua le fait que les provinces avaient eu dix ans pour s'adapter aux nouvelles règles fiscales et que ce versement, même s'il était fait dans le cadre du FPE, n'avait pas été considéré comme faisant partie de la contribution fédérale à l'égard des programmes établis. Le tableau 2.6 illustre l'envergure des montants versés en guise de compensation.

Dans les négociations de 1976 qui ont mené à la signature des accords sur le FPE, le gouvernement fédéral avait proposé d'abolir le programme de garantie des recettes sous prétexte que les provinces avaient eu suffisamment de temps pour s'adapter au nouveau régime fiscal. Devant l'opposition généralisée des provinces, le gouvernement fédéral accepta d'ajouter l'équivalent de deux points d'impôt sur le revenu des particuliers dans les accords fiscaux sur le FPE (un point supplémentaire sur l'impôt des particuliers, plus l'équivalent en espèces). Ce dédommagement fut intégré aux accords fiscaux du FPE et réparti entre l'enseignement postsecondaire et les soins de santé dans des proportions de 32,1 et 67,9 % respectivement.

depuis la réforme fiscale de 1972. Comme la plupart des provinces établissent leurs projections de recettes fiscales à partir de celles du gouvernement fédéral, il leur fallait, pour maintenir intactes leurs recettes fiscales, modifier leurs taux d'imposition en 1972. Le gouvernement fédéral avait alors accepté d'établir de nouveaux taux pour chacune des provinces participantes. Il s'était également engagé, en raison de l'inexactitude de ces prévisions, à verser pendant cinq ans aux provinces un montant au moins égal à celui qu'elles auraient reçu si le régime fiscal de 1971 avait été maintenu.

Territoires du Nord-Ouest	87,00	96,68	109,22	121,01	134,51	150,86	159,91	167,91	178,43
Yukon	91,71	103,23	117,86	134,04	145,78	150,86	159,91	167,91	178,43
Moyenne	85,63	97,26	109,76	122,29	136,00	150,86	159,91	167,91	178,43

* N'inclut pas les rajustements relatifs à l'abolition en 1972 du programme de recettes garanties.
 ° À partir de 1982-1983, les provinces et les territoires ont tous reçu des transferts égaux par habitant.
 Source : Ministère des Finances, *Budget*, janvier 1986.

TABLEAU 2.5
Transferts fédéraux aux provinces
pour le financement de l'enseignement postsecondaire
au titre du financement des programmes établis
(en dollars par habitant)

Province ou territoires	1977-1978*	1978-1979*	1979-1980*	1980-1981*	1981-1982*	1982-1983°	1983-1984°	1984-1985°	1985-1986°
Terre-Neuve	80,12	94,02	109,23	121,02	134,40	150,86	159,91	167,91	178,43
Île-du-Prince-Édouard	76,98	92,33	109,22	121,00	134,29	150,86	159,91	167,91	178,43
Nouvelle-Écosse	83,46	95,95	109,23	121,02	134,41	150,86	159,91	167,91	178,43
Nouveau-Brunswick	80,51	94,25	109,23	121,02	134,40	150,86	159,91	167,91	178,43
Québec	89,64	98,84	109,24	121,02	134,41	150,86	159,91	167,91	178,43
Ontario	85,65	97,15	109,24	121,02	134,40	150,86	159,91	167,91	178,43
Manitoba	85,71	97,10	109,23	121,02	134,41	150,86	159,91	167,91	178,43
Saskatchewan	82,47	95,41	109,23	121,02	135,45	150,86	159,91	167,91	178,43
Alberta	86,83	100,03	115,21	133,02	150,66	150,86	159,91	167,91	178,43
Colombie-Britannique	80,91	94,55	109,24	122,72	134,86	150,86	159,91	167,91	178,43

Québec, les transferts par habitant qui étaient supérieurs à la moyenne nationale en 1977 étaient, cinq ans plus tard, inférieurs à cette même moyenne.

Les modifications apportées en 1982 au FPE ont entraîné l'abolition des rajustements provisoires et fait disparaître les inégalités entre les provinces. Les contributions du FPE étaient désormais calculées selon une formule établie de la manière suivante :

1. On a d'abord calculé, pour l'année de référence 1975-1976, la contribution de base par habitant que le gouvernement fédéral transférerait à toutes les provinces canadiennes pour l'ensemble des trois programmes.

2. On a ensuite décidé que 67,9 % de ce montant irait au secteur des services de santé et 32,1 %, à celui de l'éducation.

3. La contribution de base par habitant pour l'année de référence devait ensuite être relevée chaque année selon une moyenne mobile triennale basée sur la croissance du PNB par habitant; ce calcul servait à déterminer la part à laquelle chaque province avait droit pour chacune des années subséquentes, sauf pour 1983-1984 et 1984-1985, où les taux d'augmentation annuelle ont été fixés respectivement à 6 et 5 %. (L'imposition d'un plafond de 6 et 5 % sur la portion versée en espèces découlait des modifications apportées en 1984 au FPE.)

4. La portion par habitant revenant à chaque province a été ensuite multipliée par le nombre d'habitants.

5. Le transfert fiscal uniforme de 13,5 points sur l'impôt des particuliers et de 1 point sur l'impôt des sociétés accordé à chaque province a été réparti entre le secteur des services de santé et celui de l'enseignement supérieur suivant les coefficients susmentionnés de 67,9 et 32,1 %.

6. Le montant des versements en espèces a été déterminé en déduisant le transfert fiscal uniforme applicable à l'enseignement supérieur du montant total auquel les provinces avaient droit.

Ces changements ont eu pour effet de donner aux transferts en espèces un caractère résiduel car ils ne pouvaient augmenter de façon isolée en fonction des seuls mouvements du PNB. Cependant leur croissance était dictée en partie par le facteur de progression du PNB pour l'ensemble des transferts et en partie par l'augmentation des impôts perçus sur le revenu des particuliers et des sociétés.

Les modifications de 1982 ont également mis fin au versement de la compensation accordée à titre de garantie de recettes, en vigueur

On y constate qu'en cinq ans, ces rajustements ont obligé le gouvernement fédéral à puiser environ 2,6 milliards de dollars au Fonds du revenu consolidé, fonction qui en 1977 était loin d'avoir été prévue.

TABLEAU 2.4
Rajustements provisoires aux termes des accords sur
le financement des programmes établis
1977-1978 à 1981-1982
(en milliers de dollars)

Province ou territoires	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982
Terre-Neuve	18 167	19 231	19 061	17 349	17 905
Ile-du-Prince-Edouard	3 872	4 128	4 127	3 766	3 864
Nouvelle-Écosse	26 896	28 448	28 514	25 921	26 729
Nouveau-Brunswick	22 132	23 491	23 448	21 331	21 965
Québec	202 145	212 086	214 892	195 883	203 070
Ontario	59 889	180 578	177 400	153 134	142 064
Manitoba	33 148	34 943	34 859	31 438	32 368
Saskatchewan	30 181	32 066	32 249	29 427	44 224
Alberta	0	0	0	0	0
Colombie-Britannique	29 206	24 822	9 982	0	0
Territoires du Nord-Ouest	1 188	1 160	1 163	745	1 026
Yukon	0	0	0	0	0
TOTAL	526 824	560 953	545 695	478 994	493 215

Source : Ministère des Finances, Division des relations fédérales-provinciales.

Toutes les provinces, sauf l'Alberta, ont reçu des rajustements provisoires chaque année. Seuls les particuliers et les sociétés de l'Alberta ont payé suffisamment d'impôt à la fin des années 1970 et au début des années 1980 pour que l'équivalent versé en points d'impôt soit égal ou supérieur aux versements en espèces. Nous pouvons voir au tableau 2.5 que les transferts fiscaux à l'Alberta pour le financement de l'enseignement postsecondaire sont passés de 86,83 \$ par habitant en 1977, soit 1 \$ de plus que la moyenne nationale, à 150,66 \$, soit plus de 14 \$ au dessus de l'allocation de base par habitant. À l'inverse, au

provinces et sur le financement des programmes établis, les accords relatifs au FPE ont été modifiés. Voici l'explication qu'en donne un document du ministère des Finances :

En 1982, le gouvernement fédéral a mis fin à la compensation au titre de la garantie des recettes qui avait été établie et appliquée par le truchement du FPE en 1977 lorsque le programme de garantie des recettes de 1972 a pris fin. Des changements techniques ont également été apportés en 1982 afin d'assurer que les transferts au titre du FPE versés à toutes les provinces soient exactement égaux par habitant¹¹.

La dernière phrase de ce passage nécessite certains éclaircissements. Selon les prévisions initiales, la portion versée en points d'impôt au titre du FPE devait couvrir à peu près l'ensemble des transferts; par contre, les versements en espèces auraient sensiblement diminué, pour ensuite augmenter régulièrement à chaque année. Entre-temps, des rajustements provisoires auraient été effectués au besoin pour combler la différence entre les versements en espèces et les transferts fiscaux. On voulait ainsi s'assurer qu'aucune province ne serait perdante en acceptant qu'une partie de la contribution fédérale lui soit versée en points d'impôt plutôt qu'intégralement en espèces¹². Si le transfert fiscal devait être supérieur à l'allocation de base en espèces dans une province donnée, celle-ci conserverait l'excédent.

Au lieu de décroître, ces rajustements provisoires sont demeurés invariablement stables, à cause notamment du piètre rendement de l'économie en général à la fin des années 1970, qui a automatiquement réduit la croissance des rentrées fiscales fédérales. Cette conjoncture a forcé le gouvernement fédéral à augmenter ses décaissements en espèces afin de combler la différence non versée en transferts fiscaux, lesquels étaient plus faibles que prévu. Par ricochet, les fonds discrétionnaires dont le gouvernement fédéral disposait à d'autres fins ont diminué d'autant. Pendant cette période de stagnation économique, les versements en espèces aux termes du FPE ont donc été plus élevés que prévu et puisés à une assiette fiscale plus réduite qu'anticipé. Le rapport de 1981 du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (rapport Breau)¹³, aussi bien que le rapport de 1985 de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald)¹⁴, ont fait ressortir ce point. Le tableau 2.4 montre l'évolution des rajustements provisoires entre 1977-1978 et 1981-1982.

11. Ministère des Finances, *Modifications de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (projet de loi C-96), explications*, Ottawa, mai 1986, annexe I, p. v.
12. MacEachern, *Les relations fiscales*, p. 86.
13. Rapport Breau, p. 104.
14. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, vol. 3, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 158, ci-après désigné rapport Macdonald.

M. Johnson propose ensuite que les accords futurs pénalisent les provinces qui auront abusivement réaffecté à d'autres fins les contributions reçues à ce titre. Les évaluations de M. Johnson étaient fondées sur la norme voulant que les transferts fédéraux en matière d'enseignement postsecondaire représentent 32,1 % de l'ensemble des transferts versés au titre du FPE. L'honorable Allan J. MacEACHEN a signalé, lorsqu'il était ministre des Finances, que, « pour une province donnée, ces pourcentages étaient quelque peu arbitraires et qu'avec le temps, ils n'ont plus reflété les dépenses réelles des provinces dans les domaines considérés. »

Cette affirmation du sénateur MacEACHEN nous laisse croire que, même si les provinces ont réaffecté ces transferts fédéraux à d'autres fins, on ne saurait affirmer, aussi exactement que le dit M. Johnson, dans quelle mesure elles l'ont fait. En outre, même si M. Johnson avait raison, les provinces auraient agi conformément aux droits que leur confère la loi sur le FPE. Comme l'a signalé l'honorable Marc Lalonde le 13 décembre 1976 :

(...) les économies éventuelles résultant du plafonnement des services coûteux s'accumuleront au seul profit des provinces puisque la contribution du gouvernement fédéral ne sera plus directement liée aux coûts des programmes¹⁰.

Il semblerait que, bien que les dispositions du FPE n'obligent pas les provinces à accorder un montant bien précis d'aide financière à leurs collèges et à leurs universités, leur engagement à l'endroit de l'enseignement supérieur aurait souvent été quelque peu déficient. Seul le Québec a continué à financer ses établissements, mais certaines autres provinces, comme la Colombie-Britannique, n'ont pas accordé beaucoup d'importance à l'enseignement postsecondaire. Le Comité n'approuve pas les provinces qui ont réaffecté à d'autres fins les transferts destinés au financement de l'enseignement postsecondaire; et ce, mêmes si elles ont le droit de le faire. Il estime toutefois qu'elles ne devraient pas en être rétroactivement pénalisées.

Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1982

Avec l'adoption en 1982 du projet de loi C-97, *Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les*

⁹. MacEACHEN, *Les relations fiscales*, p. 84.

¹⁰. Tel que cité dans MacEACHEN, *Les relations fiscales*, p. 82.

Tableau 2.3
Transferts fiscaux fédéraux (financement des programmes établis — enseignement postsecondaire) versés aux provinces par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement versées aux universités et aux collèges (en pourcentage)

Augmentation de la portion provenant des transferts fiscaux ou réduction de la portion purement provinciale	1977-1978 1984-1985	
	Transferts par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement	

Terre-Neuve	83,3	106,9	23,6
Ile-du-Prince-Édouard	101,5	106,9	5,3
Nouvelle-Écosse	87,5	91,6	4,1
Nouveau-Brunswick	98,1	101,8	3,7
Québec	56,1	59,6	3,5
Ontario	73,7	88,7	15,0
Manitoba	80,3	102,9	22,5
Saskatchewan	81,6	90,3	8,7
Alberta	63,9	73,1	9,2
Colombie-Britannique	78,9	104,3	25,4
Moyenne	68,9	79,6	10,7

Source : A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétaire d'Etat du Canada*, Ottawa, 13 mai 1985, p. vi.

qu'elles n'en ont transféré à leurs établissements d'enseignement. En d'autres termes, elles n'ont fait aucune contribution à partir d'autres sources de revenus provinciales. Bien que M. Johnson n'affirme pas explicitement que ces provinces ont indûment utilisé à d'autres fins cette portion des transferts fiscaux destinée au FPE, il déclare : « Le fait est que ces transferts représentent, dans certaines provinces, un pourcentage plus élevé des subventions versées aux universités et aux collèges⁸. »

⁸. A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétaire d'Etat du Canada*, Ottawa, 13 mai 1985, p. 32.

Tableau 2.2
Transferts fédéraux pour le financement de l'enseignement postsecondaire et des soins
de santé aux termes de la formule de financement des programmes établis
(en millions de dollars)

Année	EPS			Soins de santé			FPE		
	Versements en espèces	Équivalent en points d'impôt	Total	Versements en espèces	Équivalent en points d'impôt	Total	Versements en espèces	Équivalent en points d'impôt	Total
1977-1978	997,6	993,8	1 991,4	2 573,0	2 099,8	4 672,8	3 570,6	3 093,6	6 664,2
1978-1979	1 157,9	1 125,4	2 283,4	2 966,9	2 378,0	5 344,9	4 124,8	3 503,4	7 628,3
1979-1980	1 321,8	1 287,1	2 608,9	3 374,1	2 719,6	6 093,7	4 695,8	4 006,7	8 702,5
1980-1981	1 437,0	1 503,2	2 940,1	3 686,6	3 176,2	6 862,8	5 123,6	4 679,3	9 803,0
1981-1982	1 604,3	1 706,5	3 310,7	4 120,4	3 605,7	7 726,0	5 724,6	5 312,1	11 036,7
1982-1983	1 804,7	1 911,3	3 716,0	4 644,0	4 038,4	8 682,4	6 448,8	5 949,6	12 398,4
1983-1984	2 045,3	1 934,3	3 979,6	5 504,0	4 087,0	9 591,0	7 549,3	6 021,3	13 570,6
1984-1985	2 169,5	2 049,7	4 219,2	6 149,3	4 330,8	10 480,1	8 318,9	6 380,5	14 699,3
1985-1986	2 236,6	2 236,9	4 524,9	6 513,8	4 725,8	11 239,6	8 802,1	6 962,4	15 764,5

EPS : Enseignement postsecondaire.
FPE : Financement des programmes établis.
Source : Ministère des Finances, division des relations fédérales-provinciales, janvier 1986 (inédit).

7. Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 72 et 73, ci-après désigné rapport Breau.

Ces chiffres, qui figurent à la page vi du rapport Johnson, sont reproduits dans le tableau 2.3. On y note qu'en 1984-1985, cinq provinces ont reçu plus d'argent du gouvernement fédéral pour le FPE

Dans son rapport de 1985 au secrétaire d'Etat intitulé *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada*, A.W. Johnson présente un tableau illustrant la proportion des transferts fédéraux au titre du FPE par rapport aux subventions de fonctionnement versées par les gouvernements provinciaux à leurs universités et collèges.

Les inconvénients et les problèmes découlant de la législation sur le FPE sont apparus avec le temps. Parmi les sujets de tension, il y avait, et il y a encore, le fait que certaines provinces ont abusé des pouvoirs qui leur étaient conférés en vertu du programme de FPE, de sorte que leurs transferts de ressources aux établissements d'enseignement postsecondaire ont augmenté à un rythme beaucoup plus lent que la croissance du FPE.

Les contributions en espèces étaient et sont encore versées aux provinces par les ministères responsables des programmes. En 1977, le Secrétaire d'Etat a versé 32,1 % des contributions de base en espèces, tandis que la contribution du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social s'est élevée à 67,9 % des décaissements en espèces. Au tableau 2.2 figure la portion en points d'impôt et en espèces versée au titre des transferts fiscaux se rapportant aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire.

(...) les contributions fédérales au titre du FPE prennent la forme de paiements en espèces et de transferts fiscaux. Le transfert fiscal en vertu du FPE consiste en 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et en 1 point d'impôt sur le revenu des sociétés. Ces derniers sont égalisés au niveau de la moyenne nationale, dans le cadre de la formule générale de péréquation. Les paiements en espèces se composent d'une « contribution de base » en espèces et de « rajustements provinciaux ». La contribution de base est calculée en prenant 50 % des contributions fédérales de 1975-1976 au titre des trois programmes « établis » et en la corrigeant en fonction de la croissance du PNB. Elle vise à assurer un financement stable à long terme et une présence fédérale continue. Les « rajustements provinciaux » sont égaux à la différence éventuelle entre la valeur du transfert fiscal et la contribution de base en espèces. En d'autres termes, ils complètent la valeur du transfert fiscal de façon qu'aucune province ne perde en acceptant une partie de la contribution fédérale sous forme de transfert de points d'impôt⁷.

⁶. Cité par Edward Whelan dans *The Union of the British Provinces*, Charlottetown, 1865, p. 196 et 197.

En vertu du financement des programmes établis (FPE) entré en vigueur le 1^{er} avril 1977, les contributions fédérales aux provinces au titre de trois programmes à frais partagés — l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire — ne représentent plus 50 % des dépenses provinciales. Les contributions fédérales d'une année de base, 1975-1976, sont maintenant relevées en fonction du taux de croissance du PNB.

Un bref aperçu du chapitre de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis* se rapportant au FPE a été donné par l'honorable Allan J. MacEachen, ministre des Finances, dans son mémoire de 1981 au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (groupe de travail Breau). En voici quelques extraits :

Le financement des programmes établis en 1977

Parce que nous avons ainsi défini les attributions des gouvernements central et provinciaux, nous allons certainement nous faire reprocher d'avoir laissé aux gouvernements provinciaux la responsabilité de secteurs clés que les citoyens du Haut-Canada auraient préféré voir confier au gouvernement central. Toutefois, l'examen attentif des détails de ce partage des pouvoirs permet de constater que nous n'avons rien cédé aux provinces qui ne leur revienne de droit, sauf l'enseignement, les droits de propriété et le droit civil que nous étions contraints de laisser aux gouvernements provinciaux pour garantir la protection que les citoyens du Bas-Canada réclament à l'égard de leur langue, leurs lois et leurs institutions particulières⁶.

Bas-Canada au sujet de leurs institutions :

Les autorités fédérales savaient que ce gouvernement provincial considérerait la participation fédérale à l'enseignement postsecondaire comme une intrusion inacceptable dans un domaine de compétence provinciale. En outre, le Cabinet fédéral savait qu'un référendum sur la question de l'indépendance du Québec aurait lieu au cours des quatre prochaines années. En conséquence, l'imminence de cette bataille constitutionnelle pourrait avoir influé sur la volonté du gouvernement fédéral d'insister sur la nécessité de lier les transferts aux provinces dans le secteur de l'enseignement postsecondaire à des principes qu'il aurait lui-même énoncés. Bien que ceci ne soit qu'une parenthèse, il est néanmoins intéressant de comparer les luttes politiques d'aujourd'hui à celles d'hier. En 1864, George Brown, l'un des Pères de la Confédération, déclarait que la responsabilité de l'enseignement était laissée aux provinces en raison des préoccupations exprimées par les citoyens du

nationale en vertu de l'ancien programme verraient celles-ci rajustées en conséquence au cours des trois prochaines années. Par ailleurs, les contributions qui dépassaient la moyenne nationale seraient progressivement ramenées à ce niveau au bout de cinq ans.

La contribution fédérale serait versée partiellement en espèces et partiellement sous forme de transferts fiscaux (points d'impôt), soit 12,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point d'impôt sur le revenu des sociétés. Au tout dernier stade des négociations, les transferts globaux effectués au titre du FPE ont été majorés, jusqu'en 1982, d'un autre point d'impôt et d'un montant équivalent en espèces pour compenser l'abolition du programme de garantie des recettes institué à la suite des revendications des provinces, qui se disaient constamment lésées par la réforme fiscale fédérale de 1972. En acceptant les conditions du FPE, les gouvernements provinciaux disaient adieu à la formule de partage des coûts du régime d'assurance-hospitalisation, qui devait demeurer en vigueur jusqu'au milieu des années 1980.

Malgré les risques inhérents à la formule de relèvement des contributions en fonction du PNB (sans égard aux augmentations des coûts), les provinces acceptèrent les nouveaux arrangements parce qu'ils promettaient d'être plus souples, et qu'ils leur permettaient de rationaliser leurs services en recourant à des options moins coûteuses. Pour le gouvernement fédéral, les transferts liés au taux de croissance de l'économie lui permettaient de se fixer une limite et de mieux prévoir l'importance de ses décaissements. Enfin, les deux ordres de gouvernement se voyaient soulagés des exigences administratives inhérentes au programme de partage des frais.

Lorsque ce nouvel accord fut proposé, on avait cru qu'il entraînerait nécessairement des discussions conjointes sur la politique des soins de santé et sur celle de l'enseignement postsecondaire. Or, lors de la rédaction du projet de loi, seules les conditions générales de l'ancienne formule de partage des coûts s'appliquant aux transferts au titre du programme d'assurance-maladie ont été maintenues : accessibilité, universalité, transférabilité, prestation de services complets et gestion publique du programme. Le programme de financement de l'enseignement postsecondaire n'était assorti d'aucun principe ni d'aucune condition.

Ne disposant pas de renseignements concluants, nous n'avons pu que spéculer sur les raisons pour lesquelles la loi sur le FPE ne comportait aucun énoncé de principe concernant l'enseignement postsecondaire. Cela s'explique peut-être par le fait qu'entre la Conférence des premiers ministres de juin 1976 et l'adoption de la loi, il

Les négociations des accords sur le financement des programmes établis

La formule du FPE fut initialement proposée à la Conférence des premiers ministres de juin 1976 par le premier ministre Trudeau, qui énonça les cinq principes suivants sur lesquels reposerait à l'avenir l'aide financière du gouvernement fédéral au financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire, à savoir :

1. Maintenir à un niveau sensiblement élevé la participation du gouvernement fédéral au coût des programmes.
2. Assurer une plus grande parité entre les provinces en leur octroyant des transferts égaux par habitant plutôt que les versements variables prévus par la formule du partage des coûts.
3. Rendre le financement plus stable (tant pour le gouvernement fédéral que pour les provinces) au moyen d'accords plus permanents.
4. Assouplir les conditions d'utilisation par les provinces des fonds versés pour le financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire.
5. Prévoir des discussions fédérales-provinciales suivies pour l'établissement de politiques en matière de santé et d'enseignement postsecondaire⁵.

On proposa alors que la valeur totale des contributions fédérales par habitant au cours de l'année de référence 1975-1976 soit redressée en fonction de la croissance du produit national brut (PNB) par habitant (selon une moyenne mobile triennale) afin d'établir la contribution de base nationale par habitant pour 1977-1978 et pour chacune des années financières subséquentes. À partir de 1977-1978, on ajouta un montant de 20 \$ par habitant comme contribution au financement du programme des services complémentaires de santé. Ce montant devait également être relevé en fonction de la croissance du PNB par habitant. En 1975-1976, avant-dernière année précédant la création du FPE, la contribution totale du gouvernement fédéral pour le financement des programmes établis — enseignement postsecondaire, services médicaux et services complémentaires de santé — était répartie de la façon suivante : 32,1 % pour l'enseignement postsecondaire et 67,9 % pour l'ensemble des services de santé.

Au cours des négociations, il fut convenu que les provinces qui recevaient des subventions par habitant inférieures à la moyenne

⁵. L'honorable Allan J. MacEachern, *Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80*, mémoire soumis au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Ottawa, ministère des Finances, 23 avril 1981, p. 82.

nationale³. Devant une progression aussi importante, on ne pouvait que constater, au milieu des années 1970, que le programme était mal en point pour un certain nombre de raisons.

D'abord, il créait une distorsion dans les priorités budgétaires des provinces, car il les incitait à dépenser pour l'enseignement secondaire des dollars de 50 cents; certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, le Québec et, dans une certaine mesure, l'Ontario, furent les premières à tirer parti de ces dollars au rabais⁴.

Deuxièmement, bien que le gouvernement fédéral s'était engagé à rembourser la moitié des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement, il n'avait aucun contrôle sur leur croissance, les décisions étant prises ailleurs qu'au palier fédéral, entre autres par les collèges, les universités et les gouvernements provinciaux. Le tableau 2.1 montre l'envergure de cette progression avant et après l'imposition du plafond de 15 % en 1972.

Troisièmement, pendant les dix ans qu'a duré le programme, le gouvernement fédéral a dépensé plus de 10 milliards de dollars, sans que le public ait eu conscience ou presque de cette présence fédérale.

Quatrièmement, ce programme exigeait des vérifications continues pour garantir que seules les dépenses admissibles y étaient incluses. Dans certains cas, ces vérifications prenaient une allure presque comique. Par exemple, dans les provinces où la dernière année du cours secondaire bénéficiait du programme, les frais de transport par autobus étaient considérés comme nécessaires, donc admissibles. Or, comme les autobus servaient au transport des enfants de tous les niveaux, il fallait calculer au prorata les frais correspondant à la catégorie d'élèves de dernière année du cours secondaire. Un des gouvernements provinciaux soutenait obstinément que la simple répartition des coûts en fonction du nombre d'élèves n'était pas un critère valable, car les élèves de dernière année secondaire étaient physiquement plus grands. Cet exemple illustre combien il est difficile de déterminer quels sont les coûts admissibles. Quand le Québec restructura son cours secondaire pour créer les collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP), il fallut beaucoup de temps pour définir quels cours étaient admissibles. En général, la conclusion d'une entente finale concernant les dépenses de fonctionnement admissibles, quelle que fut la province, exigeait souvent des discussions pouvant durer jusqu'à trois ans après l'année visée.

C'est ce genre de problèmes qui entraîna finalement l'abolition du programme de 1967 et l'adoption du FPE.

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*, p. 7.

Tableau 2.1

**Dépenses de fonctionnement admissibles et contribution fédérale totale
aux termes des lois sur les accords fiscaux de 1967 et 1972
entre le gouvernement fédéral et les provinces
pour l'ensemble du Canada, 1967-1968 à 1976-1977
(en milliers de dollars)**

Année	Dépenses de fonctionnement admissibles		Contribution fédérale totale		Contribution fédérale totale par rapport aux dépenses de fonctionnement admissibles %
	Montant	Augmentation annuelle %	Montant	Augmentation annuelle %	
1967-1968	832 611,0		421 885,1		50,67
1968-1969	1 042 844,3	25,25	527 411,2	25,01	50,57
1969-1970	1 287 733,7	23,48	651 074,2	23,45	50,56
1970-1971	1 555 350,1	20,78	785 976,2	20,72	50,53
1971-1972	1 810 039,6	16,38	915 019,3	16,72	50,55
1972-1973	2 014 318,2	11,29	1 016 657,4	11,11	50,47
1973-1974	2 331 834,5	15,76	1 169 156,0	15,00	50,14
1974-1975	2 741 765,1	17,58	1 344 529,4	15,00	49,04
1975-1976	3 250 141,5	18,54	1 546 190,0	15,00	47,57
1976-1977	3 734 485,6	14,90	1 778 097,1	15,00	47,61
TOTAL	20 601 123,8	18,22	10 155 997,9	17,44	49,30

Source : Gérard Gagnon, *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967, 1972, Post-Secondary Education Adjustment Payments: A Statistical Review*, Ottawa, Secrétariat d'État, Aide à l'éducation, 1982, tableau 1.

Chapitre 2 Le financement des programmes établis

Introduction

Dans le premier chapitre, nous avons fait l'historique de la participation fédérale au financement de l'enseignement postsecondaire. Nous avons vu comment cette participation directe s'était transformée en un mode « implicite » de financement général des universités après la Seconde Guerre mondiale. Nous avons également montré comment ce soutien direct de l'infrastructure des universités était devenu, en 1967, un programme de soutien indirect, grâce aux transferts fiscaux consentis aux provinces en espèces et en points d'impôt.

En 1972, la formule de transferts fiscaux a été reconduite pour une période de deux ans; tous les aspects de la loi de 1967 étaient maintenus, mais un plafond annuel de 15 % était imposé à la contribution fédérale totale. Vers la fin de 1973, on décida que la loi de 1972 continuerait de s'appliquer jusqu'au 31 mars 1977. (Le chapitre 1 résume les dispositions de la loi de 1967 et de ses modifications.)

Comme on peut le voir au tableau 2.1, les contributions fédérales avaient quadruplé en dix ans, passant de 422 millions de dollars en 1967-1968 à 1 778 millions de dollars en 1976-1977. Elles avaient enregistré une croissance moyenne annuelle de 17,4 %, soit de 21,5 % pendant les cinq premières années du programme et de 15,6 % pendant les cinq dernières années.

Pendant les dix années d'application du programme, la moyenne annuelle d'augmentation des contributions fédérales avait été supérieure à la progression moyenne nationale (18,2 %) dans trois provinces : à Terre-Neuve (23,8 %), au Québec (20,3 %) et en Colombie-Britannique (20,1 %)¹. La Saskatchewan avait enregistré le taux moyen d'augmentation le plus bas, soit 14 %². Le rythme d'augmentation des contributions dans les six autres provinces était légèrement inférieur à la moyenne

1. Gérard Gagnon, *Federal-Provincial Fiscal Arrangements 1967, 1972 Post-Secondary Adjustment Payments: A Statistical Review*, Ottawa, Secrétariat d'État, Aide à l'éducation, 1982, p. 6.
2. *Ibid.*

Compte tenu des intérêts communs des gouvernements fédéral et provinciaux dans divers aspects du secteur de l'enseignement postsecondaire et étant donné des interconnexions entre ce secteur et diverses autres facettes de la politique gouvernementale, le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) croit qu'il est important d'établir certains principes de base régissant l'interaction entre les deux ordres de gouvernement dans le secteur postsecondaire.

1^{er} principe Les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent le rôle majeur dévolu à l'enseignement postsecondaire dans la poursuite du développement socio-économique.

2^e principe Dans la ligne de leurs responsabilités constitutionnelles respectives, il est souhaitable que les ordres fédéral et provincial de gouvernement travaillent dans l'harmonie et la cohésion à conserver et à développer, à l'intention des Canadiens, des possibilités d'enseignement et de formation de la plus haute qualité.

3^e principe On ne parviendra à cette harmonie et à cette cohésion entre les objectifs et les programmes des deux ordres de gouvernement que par une consultation et une coopération concrètes et valables.

4^e principe Les deux ordres de gouvernement doivent travailler ensemble, dans la ligne de leurs responsabilités constitutionnelles respectives, à assurer des ressources adéquates permettant au système de l'enseignement postsecondaire et de la formation de la main-d'œuvre de s'adapter à un milieu en évolution et de continuer de préparer les Canadiens à participer pleinement à la vie de la société.

Comparaisant devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales le 15 mai 1986, le secrétaire d'État de l'époque, l'honorable Benoit Bouchard, déclara : « Il n'existe pas de réponses simples aux questions de savoir comment assurer un enseignement postsecondaire florissant et quelle forme devrait prendre l'aide fédérale¹⁰ ». M. Bouchard fit remarquer que « le rôle dévolu au gouvernement fédéral devait être tel que les deux ordres de gouvernement pourrnt travailler ensemble au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche au Canada¹¹ », et que la véritable question, en ce qui concerne l'aide fédérale, consistait à « redéfinir la présence fédérale de manière à respecter la compétence des provinces tout en reflétant bien la dimension nationale de l'enseignement postsecondaire¹² ».

10. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{re} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 50, p. 6.

11. *Ibid.*, p. 10.

12. *Ibid.*, p. 11.

⁹. *Ibid.*, p. 15.

⁸. Secrétaire d'Etat, *Allocution de l'honorable Francis Fox devant l'AUC, à l'Université Brock, St. Catharines (Ontario), 16 juin 1981*, p. 13.

Le Conseil des ministres de l'Education du Canada, dans une publication de 1985 intitulée *Principes d'interaction — Les relations fédérales-provinciales et l'enseignement postsecondaire au Canada*, proposait quatre principes d'interaction entre les deux ordres de gouvernement :

Les objectifs fédéraux continuèrent d'être ainsi formulés jusqu'à la publication en 1985 du rapport du secrétaire d'Etat intitulé : *Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire au Canada — Rapport au Parlement, 1984-1985*, qui n'en faisait pas mention.

- les besoins du gouvernement fédéral en tant qu'employeur.
- la scolarisation directe,
- les relations internationales,
- la compréhension du Canada, le civisme et l'identité culturelle,
- les langues officielles dans l'enseignement,
- la recherche,
- les possibilités d'emploi,
- la mobilité,
- l'accessibilité de l'instruction,
- l'aide générale,

Dans sa publication de 1983, intitulée *L'aide du gouvernement du Canada à l'éducation*, le secrétaire d'Etat énumérait dix objectifs de la participation fédérale à l'enseignement :

En 1982 et de nouveau en 1984, le montant des transferts en espèces versés aux provinces au titre des programmes établis fut modifié. Ces changements font l'objet du chapitre suivant.

Nous voulons nous assurer que nos subventions servent bien les intérêts pancanadiens et contribuent à résoudre les problèmes tant régionaux que nationaux⁸. Il considérerait que la renégociation du FPE était un facteur de changement important, et « une belle occasion d'en arriver à un nouveau consensus au niveau des gouvernements fédéral et provinciaux⁹ ».

tous été jusque-là financées selon à peu près les mêmes modalités de partage des frais, furent remplacées, à compter de 1977-1978, par le versement de subventions globales sans condition à chaque province (ou transferts de fonds) et, pour la première fois, aux deux territoires. Ces transferts comportaient néanmoins toujours les deux éléments principaux, soit le transfert de points d'impôt et les paiements au comitant.

En 1978, à la suite de l'adoption de la *Loi d'action scientifique du gouvernement* (1976), le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) virent le jour. Avant 1978, le rôle maintenant dévolu au CRSHC était rempli par le Conseil des arts du Canada, tandis que le CRSNGC relevait du Conseil national de recherches.

Dès 1980, on envisageait de réduire les coûts du financement des programmes établis (FPE) et, en même temps, de mieux expliquer la raison d'être du rôle du gouvernement du Canada par rapport au financement de l'enseignement postsecondaire.

Le 11 juin 1981, l'honorable Francis Fox, secrétaire d'État de l'époque, exposa cinq raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral devait continuer de soutenir l'enseignement postsecondaire⁷ :

1. la réalisation de certains objectifs nationaux comme la croissance économique générale, la formation de la main-d'œuvre, l'accessibilité, la mobilité, les recherches et les progrès technologiques, les langues officielles et les études canadiennes;
2. le vif intérêt du gouvernement fédéral au bon fonctionnement du système postsecondaire et à son accessibilité au plus grand nombre;
3. le rôle que le gouvernement fédéral joue depuis longtemps dans l'appui de la recherche et de la formation de la main-d'œuvre;
4. le caractère national et international, aussi bien que provincial, des institutions postsecondaires, notamment des universités;
5. un certain nombre de tendances qui laissent clairement présager une fusion accrue des responsabilités fédérales en matière de formation et de fonctionnement du marché du travail en général, de culture et de communications et du processus plus officiel d'éducation postsecondaire.

Dans une allocution qu'il prononça devant l'AUCC, M. Fox déclara : « Il est temps que le gouvernement national sache clairement

⁷. Notes pour une déclaration du secrétaire d'État au Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, 11 juin 1981, p. 1-5.

⁶ On a souvent cru, à tort, dans plusieurs comptes rendus par ailleurs exacts sur le programme, que les trois provinces avaient opté pour la formule du 15 \$ par habitant. Il n'en est rien. Elle a été utilisée parce qu'elle leur donnait des montants supérieurs à ce que donnait l'autre méthode de calcul.

La Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis (FPE), adoptée en 1977, vint modifier le principe de la contribution financière fédérale au financement de l'enseignement postsecondaire, de l'assurance-hospitalisation et de l'assurance-maladie. Ces programmes, qui avaient

durant cette période. L'application de la partie VI de la loi de 1972 fut également reconduite, vers la fin de 1973, pour trois autres années, soit jusqu'en 1976-1977, l'augmentation annuelle maximum étant maintenue à 15 %

dépassait pas le plafond de 15 %. Les provinces pouvaient individuellement bénéficier d'augmentations supérieures à 15 % tant que la contribution fédérale totale ne dépassait pas le plafond de 15 %. L'augmentation annuelle de la contribution fédérale 1972 fixait à 15 % l'augmentation annuelle de la contribution fédérale 1973, ou la formule mobile fondée sur le nombre d'habitants, la loi de calcul du dégrèvement d'impôt et tout en maintenant la formule dite du programme jusqu'en 1973-1974. Avec quelques modifications au

En 1972, une nouvelle version de la loi eut pour effet de prolonger le programme jusqu'en 1973-1974. Avec quelques modifications au calcul du dégrèvement d'impôt et tout en maintenant la formule dite du 50 %, ou la formule mobile fondée sur le nombre d'habitants, la loi de 1972 fixait à 15 % l'augmentation annuelle de la contribution fédérale totale. Les provinces pouvaient individuellement bénéficier d'augmentations supérieures à 15 % tant que la contribution fédérale totale ne dépassait pas le plafond de 15 %. L'augmentation annuelle de la contribution fédérale 1972 fixait à 15 % l'augmentation annuelle de la contribution fédérale 1973, ou la formule mobile fondée sur le nombre d'habitants, la loi de calcul du dégrèvement d'impôt et tout en maintenant la formule dite du 50 %, ou la formule mobile fondée sur le nombre d'habitants, la loi de 1972 fixait à 15 % l'augmentation annuelle de la contribution fédérale totale. Les provinces pouvaient individuellement bénéficier d'augmentations supérieures à 15 % tant que la contribution fédérale totale ne dépassait pas le plafond de 15 %. L'augmentation annuelle de la contribution fédérale 1972 fixait à 15 % l'augmentation annuelle de la contribution fédérale 1973, ou la formule mobile fondée sur le nombre d'habitants, la loi de 1972 fixait à 15 % l'augmentation annuelle de la contribution fédérale totale. Les provinces pouvaient individuellement bénéficier d'augmentations supérieures à 15 % tant que la contribution fédérale totale ne dépassait pas le plafond de 15 %.

Le coût des paiements faits aux termes de la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* augmenta rapidement, à un rythme moyen de plus de 20 % par an les trois premières années, les paiements d'ajustement au comptant enregistrant une progression plus rapide que les points d'impôt. Le montant auquel une province avait droit était établi selon les sommes dépensées par ses collèges et ses universités, le gouvernement du Canada n'ayant aucune emprise sur l'ampleur de ses éventuels versements en espèces; cette situation ne manquait pas d'alimenter la critique dans les rangs fédéraux, où l'on discutait de plus en plus de la nécessité de fixer un plafond quelque part.

Le coût des paiements faits aux termes de la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* augmenta rapidement, à un rythme moyen de plus de 20 % par an les trois premières années, les paiements d'ajustement au comptant enregistrant une progression plus rapide que les points d'impôt. Le montant auquel une province avait droit était établi selon les sommes dépensées par ses collèges et ses universités, le gouvernement du Canada n'ayant aucune emprise sur l'ampleur de ses éventuels versements en espèces; cette situation ne manquait pas d'alimenter la critique dans les rangs fédéraux, où l'on discutait de plus en plus de la nécessité de fixer un

plus élevé de ces montants. Elle stipulait également que chaque province assujettie initialement à la formule établie à partir du nombre d'habitants (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard et Nouveau-Brunswick)⁶ voyait son transfert de base s'accroître d'année en année au même rythme d'augmentation que celui des transferts accordés aux autres provinces. Le transfert total comportait deux éléments principaux : d'une part, le transfert partiel du pouvoir fédéral d'imposition (points d'impôt); et d'autre part, le versement de paiements d'ajustement au comptant de façon que le transfert total représente la quote-part à laquelle avait droit chacune des provinces. Les paiements d'ajustement au comptant étaient versés par le Secrétaire d'État.

La loi de 1967 prévoyait, pour 1967-1968, des transferts fiscaux fédéraux de 15 \$ par habitant de la province ou de 50 % des dépenses de fonctionnement admissibles (définies par la loi et ses règlements) engagées par la province pour l'enseignement postsecondaire, selon le

Ce dernier point renforce particulièrement notre conviction que le financement des universités et celui d'autres institutions d'enseignement postsecondaire devraient être considérés ensemble. Selon les ententes actuelles, le gouvernement fédéral assume 50 % des frais de fonctionnement d'une grande partie de l'enseignement postsecondaire technique et professionnel. Le besoin d'élargir ces institutions s'impose toujours, mais il y a un danger croissant que la participation du gouvernement fédéral aux frais dans ce domaine ne fausse la structure de l'enseignement postsecondaire. En vertu du régime actuel, l'incitation des provinces est plus forte pour établir et exploiter une institution d'enseignement postsecondaire pouvant bénéficier des ententes sur la formation, que pour offrir dans les universités des services supplémentaires dont les frais ne sont pas partagés.

A cause de cet intérêt qu'il porte à la possibilité pour chacun de recevoir une instruction convenable, le gouvernement fédéral est prêt à prendre des mesures pour alléger les difficultés financières que les provinces peuvent éprouver à supporter le fardeau qui leur est imposé, particulièrement par le coût de plus en plus élevé d'un enseignement supérieur satisfaisant. Cela ne veut pas dire que le gouvernement fédéral peut ou doit imposer aux provinces ses vues quant au montant à consacrer à l'éducation et à la manière de le répartir. C'est là l'affaire des provinces. Le gouvernement fédéral veut, par les mesures qu'il prend, reconnaître les besoins et l'ordre de priorité qu'établissent les provinces. Il appartient aux gouvernements provinciaux d'agir, dans les domaines qui sont de leur ressort, selon ce qui leur semble approprié et souhaitable.

tous les Canadiens une question d'intérêt vital. Nous ne devons pas oublier, non plus, que les jeunes d'une province donnée ne reçoivent pas nécessairement leur éducation et leur formation dans leur province d'origine, et que, une fois diplômés, ils ne vont pas nécessairement vivre et travailler dans la province où ils ont reçu leur éducation. Ce sont là des faits qui influent sur le fardeau financier des diverses provinces.

la Loi de 1967 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, on décida de verser *invariablement* les paiements aux gouvernements provinciaux plutôt qu'aux établissements mêmes par l'intermédiaire de l'AUCC. Le programme avait ceci de particulier qu'il découlait d'une politique d'ensemble visant la redistribution globale des rapports fiscaux avec les provinces : en fait, il correspondait peut-être à ce que l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, dans son analyse du système d'enseignement canadien en 1976, qualifia « d'aide fédérale en vue de régler d'autres préoccupations politiques ». La base des paiements fut élargie de façon à inclure tous les établissements provinciaux offrant plus qu'un programme d'études secondaires du premier cycle (de façon à y inclure les écoles dispensant un enseignement secondaire du deuxième cycle là où elles existaient), permettant ainsi une comparaison raisonnable entre les provinces. Certains autres programmes fédéraux d'aide à l'enseignement postsecondaire non universitaire furent modifiés ou supprimés. Par la même occasion, le versement direct des paiements aux provinces eut pour effet d'accélérer la création de ministères ou d'organismes provinciaux chargés de surveiller l'évolution de l'enseignement postsecondaire et de distribuer les fonds aux établissements admissibles.

Dans sa déclaration d'ouverture de la conférence fédérale-provinciale sur l'enseignement supérieur, le 24 octobre 1966, le premier ministre Lester Pearson avait insisté en ces termes sur la nécessité d'une présence fédérale dans le financement de l'enseignement postsecondaire :

En vertu de notre Constitution, l'éducation relève de la compétence provinciale. Le gouvernement fédéral ne le conteste pas et il n'entend aucunement le contester. D'autre part, l'éducation a, de toute évidence, une incidence importante sur le progrès économique et social du pays en général. Cela est particulièrement vrai de l'enseignement supérieur. Outre son intérêt général à favoriser l'égalité des chances pour tous les Canadiens, où qu'ils habitent ou grandissent, le gouvernement fédéral a des responsabilités spécifiques et particulières auxquelles se rattache l'enseignement supérieur. Même si l'éducation appartient au domaine provincial, le gouvernement fédéral assume la responsabilité primordiale de l'emploi et de la vie économique du pays en général. Nous reconnaissons que les gouvernements provinciaux partagent nos préoccupations dans ces domaines et qu'ils poursuivent ces objectifs communs dans la conduite de leurs propres affaires. Le gouvernement fédéral a néanmoins la responsabilité d'élaborer et d'appliquer les politiques et les mesures nationales qui s'imposent pour que l'économie canadienne continue son expansion et devienne de plus en plus élevée de prospérité pour tous les citoyens. La préparation de notre jeunesse en vue d'une participation productive dans la main-d'œuvre du pays constitue pour

au début, elles y avaient toutes adhéré en 1964, à l'exception du Québec, qui s'en était retiré en 1954.

En 1966, le Secrétaire d'Etat s'intéressa directement à l'aide à l'enseignement postsecondaire, surtout parce que le gouvernement fédéral devait répondre au rapport de 1965 de la commission Bladen, parrainé par l'AUCC, sur le financement de l'enseignement supérieur au Canada. La commission Bladen avait recommandé que l'aide fédérale aux universités soit considérablement accrue, sur le double plan des dépenses de fonctionnement et d'immobilisation. Elle considérait également nécessaire de consolider le soutien financier accordé à certains programmes de formation technique et professionnelle et les subventions aux universités par habitant, en réponse aux pressions croissantes des provinces qui réclamaient plus de recettes fiscales et un contrôle accru sur les fonds destinés au secteur de l'enseignement postsecondaire. Les inscriptions aux établissements postsecondaires augmentaient rapidement à cette époque, aussi bien au niveau universitaire qu'ailleurs, et la population semblait très enthousiasmée par cette évolution. Le Conseil économique du Canada, notamment, soutenait qu'un niveau d'instruction élevé favorisait la prospérité économique globale du pays.

En 1966-1967, le Secrétaire d'Etat versa les subventions fédérales de neuf provinces à l'AUCC, laquelle les répartit entre les établissements admissibles. Il remit également au Québec un paiement comptant qui, avec l'abattement sur l'impôt des sociétés, représentait la quote-part du Québec. Le taux par habitant passait de 2 \$ qu'il était en 1965-1966, à une moyenne de 5 \$ en 1966-1967; il s'agissait d'une mesure provisoire faisant écho aux recommandations de la commission Bladen, en attendant que le gouvernement fédéral les examine plus à fond.

La commission Bladen avait également recommandé au gouvernement fédéral de tenir chaque année des discussions avec les provinces en vue de déterminer si la contribution fédérale était suffisante et de confier à un seul ministre de la Couronne la responsabilité de coordonner l'aide que tous ses organismes accordaient aux universités. Cette dernière recommandation conduisit à la création de la Direction générale de l'aide à l'éducation au Secrétaire d'Etat, juste à temps pour le versement des subventions par habitant pour 1966-1967 et pour l'entrée en vigueur, en 1967, d'un nouveau programme fédéral de financement. Et ce ne fut pas un hasard que les gouvernements provinciaux jugèrent bon à ce moment-là de se doter d'un nouvel organisme et de créer le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC).

La politique d'aide à l'enseignement postsecondaire fut considérablement réorientée après 1966-1967 lorsque, en vertu de la Partie II de

partage des recettes fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces ne contenta pas le Québec qui, en 1954, institua son propre régime d'impôt.

En 1956, le gouvernement fédéral annonça qu'il doublerait sa contribution en la portant à 1 \$ par habitant et invita l'AUCC à répartir les fonds à titre d'intermédiaire. De 1956-1957 à 1958-1959, les subventions que le Québec refusait (deux petits collèges confessionnels les acceptèrent) étaient gardées en fiducie par l'AUCC jusqu'à ce que les établissements veuillent bien les toucher. En 1959-1960, tous les établissements québécois acceptèrent les montants qui leur étaient avancés. En 1960-1961, le gouvernement fédéral conclut une entente avec le gouvernement du Québec aux termes de laquelle cette province s'engageait à subventionner directement ses propres établissements à même ses nouvelles rentrées qui découleraient entre autres d'une modification des ententes fédérales-provinciales en matière de partage des recettes fiscales, en vertu de laquelle on versait à la province un point supplémentaire d'impôt sur le revenu des sociétés.

La commission Massey recommandait également la création de ce mandat consistant à favoriser les arts et les sciences sociales et humaines tout comme le faisaient le Conseil national de recherches (CNR) à l'égard des sciences naturelles et du génie depuis 1916, et le Conseil de recherches médicales (CRM) à l'égard des sciences médicales depuis qu'il avait été détaché du CNR en 1960. Entre 1957 et 1967, le Conseil des arts du Canada a ainsi versé plus de 60 millions de dollars par l'entremise de son Programme de financement des dépenses d'immobilisations des universités, dans le cadre duquel il assumait la moitié des frais admissibles de construction d'immeubles, l'autre moitié étant versée par les établissements d'enseignement secondaire; les fonds disponibles étaient répartis entre les provinces selon une formule calculée en fonction du nombre d'habitants. Durant cette même période, la Société centrale d'hypothèques et de logement avait accordé aux universités des prêts pour la construction de résidences d'étudiants.

Une nouvelle forme de participation du gouvernement fédéral au financement de l'enseignement postsecondaire est apparue en 1964 avec l'introduction du Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE), dont l'objectif consistait à aider financièrement les étudiants qui avaient besoin d'argent pour poursuivre leurs études postsecondaires à plein temps. Le programme de 1964 remplaça le Programme d'aide aux étudiants du Dominion et des provinces instauré en 1939, aux termes duquel le gouvernement fédéral versait une contribution financière à chacune des provinces participantes, lesquelles devaient fournir un montant équivalent. Bien que toutes les provinces n'y aient pas participé

par habitant de la province. En 1966-1967, dernière année d'application de ce programme de subventions aux universités, ce montant s'élevait en moyenne à \$ 5 par habitant de la province (soit quelque 100 millions de dollars en 1966-1967).

Parlant des futures subventions aux universités, le premier ministre de l'époque, Louis Saint-Laurent, soulevait à la Chambre des communes, le 19 juin 1951, la question des intérêts nationaux en matière d'éducation et faisait part de son inquiétude quant aux réactions que susciterait la proposition chez les provinces.

Le gouvernement en est également venu à la conclusion que l'intérêt national conseille de prendre des mesures immédiates pour aider les universités à s'acquitter de tâches qui importent essentiellement au pays et, en réalité, à la bonne administration de l'État (...).

En annonçant cette mesure, je dois souligner qu'elle a pour objet d'apporter un supplément nécessaire à l'aide financière dont les universités jouissent déjà de la part des gouvernements provinciaux. Nous espérons bien qu'aucun gouvernement provincial ne considérera qu'à cause de la participation fédérale à cette oeuvre, il est relevé de ses obligations envers les institutions qu'il a soutenues jusqu'ici.

Les subventions fédérales visent, en outre et d'abord, à aider les universités à conserver leur personnel très compétent et à leur assurer les conditions de travail qui sont essentielles au plein exercice de leurs fonctions; autrement dit, à maintenir la qualité plutôt qu'à accroître les services existants. Si les universités de quelque province ont besoin d'accroître leurs services et d'engager à cette fin de nouveaux capitaux, nous estimons qu'elles doivent compter, pour faire face à ces dépenses, sur les sources ordinaires plutôt que sur l'aide fédérale (...).

Je puis ajouter qu'en présentant ces vœux au Parlement, nous voulons éviter qu'on nous reproche éventuellement de nous immiscer de quelque façon dans les programmes d'instruction publique des provinces (...). On ne saurait prétendre, j'en suis sûr, qu'une telle manière d'agir porte la moindre atteinte à l'autonomie absolue des provinces ni des institutions provinciales d'enseignement supérieur⁴.

C'est ainsi que durant seize ans des subventions furent accordées directement aux établissements admissibles de toutes les provinces par le biais de leur association nationale, sauf au Québec. Les universités du Québec, sur l'insistance du gouvernement de la province, refusèrent d'accepter, entre 1952-1953 et 1955-1956, les subventions qu'on leur offrait. Le gouvernement du Québec prétendait que les principes de la Confédération seraient mieux respectés si le gouvernement fédéral rendait aux provinces tous les champs de taxation directe qu'il avait « empruntés » durant la guerre. Le renouvellement des accords de

⁴. *Hansard*, 19 juin 1951, p. 4396.

de leurs institutions distinctes³ ». Plus d'un siècle plus tard, la question de savoir duquel des deux ordres de gouvernement devrait relever le financement de l'enseignement postsecondaire au Canada fait encore l'objet d'un intense débat.

Le gouvernement du Canada est intervenu directement dans l'enseignement postsecondaire peu après la Confédération. En 1874, le Parlement adopta une loi prévoyant la création d'un établissement, appelé le Collège militaire, dans « l'une des villes de garnison du Canada ». La ville de Kingston fut choisie à cette fin et, le 1^{er} juin 1876, le Collège ouvrit ses portes et accueillit douze cadets. Parmi d'autres initiatives fédérales de ce temps-là figurent l'octroi d'un terrain à l'Université du Manitoba, en 1885, et la création du Conseil national de recherches (CNR), en 1916, en vue d'accroître les installations de recherche du Canada durant la Première Guerre mondiale. L'industrialisation et l'urbanisation ainsi qu'une pénurie de main-d'œuvre dans les secteurs de l'agriculture et de la fabrication ont incité les autorités à mettre sur pied en 1910 une Commission royale d'enquête sur l'enseignement industriel et technique, qui a conduit à l'octroi de subventions aux provinces pour leur permettre de perfectionner les techniques et la formation agricoles et de parfaire leur enseignement professionnel, technique et industriel.

Durant les années 1930 et jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le taux de fréquentation universitaire ne connut pas d'augmentation marquée. La démobilisation eut pour effet d'englober les facultés universitaires d'anciens combattants démobilisés — ils représentaient environ la moitié des étudiants en 1946-1947 — qui touchaient des subventions pour terminer leurs études. Sur l'insistance de la Conférence nationale des universités canadiennes (CNUC), qui allait plus tard devenir l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC), le gouvernement fédéral octroya aux universités une subvention annuelle de 150 \$ pour chaque ancien combattant inscrit. Vers 1950, la plupart de ces anciens combattants étant sur le point de terminer leurs études, les universités se virent obligées de maintenir des installations agrandies et d'accueillir un plus grand nombre d'étudiants civils sans disposer toutefois du même niveau de soutien fédéral. En 1951, la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada (la commission Massey) recommandait dans son rapport que le gouvernement fédéral subventionne directement les universités.

À la suite de cette recommandation, un programme fédéral de subventions fut créé dès l'année scolaire 1951-1952 pour aider les universités à financer leurs coûts de fonctionnement, à raison de 0,50 \$

³. Cité par Edward Whelan dans *The Union of the British Provinces*, Charlottetown, 1865, p. 196 et 197.

Chapitre 1 Un aperçu historique

On aurait peut-être évité en partie le malaise qui a entouré et entoure encore le financement par l'Etat de l'enseignement postsecondaire si l'on avait adopté la version de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 (rebaptisé en 1982 *Loi constitutionnelle de 1867*), rédigée à Charlottetown en septembre 1864. La version de Charlottetown excluait expressément les établissements universitaires de la compétence provinciale¹. Environ un mois plus tard, lors de la conférence pré-Confédération qui eut lieu à Québec, les principales responsabilités en matière d'éducation étaient confiées aux assemblées législatives provinciales.

En 1864, Sir Arthur Hamilton Gordon, alors lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, commenta en ces termes le fait d'avoir confié l'enseignement postsecondaire aux gouvernements provinciaux :

Je me rends parfaitement compte des grandes difficultés que pose la question de l'enseignement, mais c'est avec un profond regret que je la vois confiée aux parlements locaux. Les universités auraient dû, de toute façon, relever de la compétence du pouvoir central. Les gouvernements locaux, pauvres, rapaces, ignorants et presque désargentés, affecteront certainement les fonds destinés aux universités à des causes qu'ils considèrent plus utiles, c'est-à-dire à des fins qui leur permettront de distribuer l'argent à leurs partisans politiques. Mon gouvernement le reconnaît et le déplore, mais il n'entrevoit aucune solution si des mesures ne sont pas prises pour rétablir la liberté d'action de l'assemblée locale, en ce qui concerne l'Université du Nouveau-Brunswick².

George Brown, l'un des Pères de la Confédération, déclarait le 3 novembre 1864 à Toronto que, s'il est vrai que les citoyens du Haut-Canada ne se seraient pas opposés à ce que l'enseignement relève du gouvernement central, ce secteur et d'autres ont été confiés aux autorités locales « afin d'assurer aux habitants du Bas-Canada la protection qu'ils revendiquaient à l'égard de leur langue, de leurs lois et

1. Grande-Bretagne, Archives du *Colonial Office*, C.O. 188, vol. 141; Archives publiques du Canada MG 11, microfilm, bobine B-1234, *Gordon à Cardwell*, 26 septembre 1864.
2. *Ibid.*, 21 novembre 1864.

Commission royale
sur l'enseignement
postsecondaire

Groupe de
travail Nielsen

Commission royale sur l'enseignement
postsecondaire, 1983-1985. Commission
royale néo-écossaise présidée par Rod J.
MacLennan, qui a déposé son rapport en
décembre 1985.

Groupe de travail chargé de l'examen des
programmes. Groupe de travail formé par
le gouvernement fédéral et présidé par Erik
Nielsen, 1984-1986. *Education et recher-*
che est l'un des dix-neuf rapports produits
dans le cadre de cet examen. Il a été pré-
paré par un groupe d'étude présidé par
Benson Wilson.

Études citées dans ce rapport

Commission
Rowell-Sirois
Commissions royales d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, 1937-1940. Commission royale fédérale d'abord présidée par Newton H. Rowell puis plus tard par Joseph Sirois, qui a déposé son rapport en 1940.

Commission Massey
La Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada, 1951 (1949-1951). Commission royale fédérale présidée par Vincent Massey, qui a déposé son rapport en 1951.

Commission Bladen
Commission sur le financement de l'enseignement supérieur au Canada, 1965. Commission créée par l'Association des universités et collèges du Canada et présidée par Vincent W. Bladen, qui a déposé son rapport en 1965.

Groupe de travail Breau
Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, 1981 (rapport intitulé *Le fédéralisme fiscal au Canada*). Groupe de travail parlementaire présidé par Herb Breau, qui a déposé son rapport en 1981.

Commission Bovey
Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario (rapport intitulé *Les universités de l'Ontario : options pour l'avenir*). Commission royale présidée par Edmond C. Bovey, qui a déposé son rapport en décembre 1984.

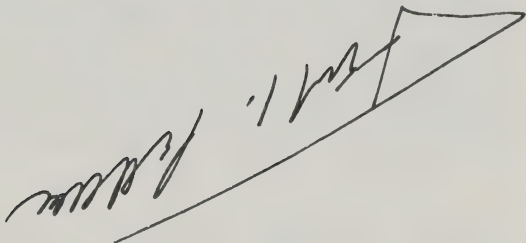
Commission Macdonald
Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1982-1985. Commission royale fédérale présidée par Donald S. Macdonald, qui a déposé son rapport en août 1985.

MAS	Ministère des Approvisionnement et Services
PCPE	Programme canadien de prêts aux étudiants
FFPAE	Programme fédéral-provincial d'aide aux étudiants (1939-1964)

Acronymes

ACCC	Association des collèges communautaires du Canada
ACPAU	Association canadienne du personnel administratif universitaire
ACPU	Association canadienne des professeurs d'université
AUCC	Association des universités et collèges du Canada
BCEI	Bureau canadien de l'éducation internationale
CAAT	Collège d'arts appliqués et de technologie (Ontario)
CEGEP	Collège d'enseignement général et professionnel (Québec)
CMEC	Conseil des ministres de l'Éducation du Canada
CNUC	Conférence nationale des universités canadiennes (maintenant devenue l'AUCC)
CNR	Conseil national de recherches
CRM	Conseil de recherches médicales
CRSHC	Conseil de recherches en sciences humaines du Canada
CRSNGC	Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada
EPS	Enseignement postsecondaire
FCE	Fédération canadienne des étudiants
FPE	Financement des programmes établis
ICRA	Institut canadien des recherches avancées
LAFGFP	Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (1967)

Fernand-E. Leblanc



Le président,

Les membres du Comité sont aussi redevables à son conseiller technique, Ralph Mitcheener, ainsi qu'à Jeff Greenberg et à tout le personnel du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur, qui a pris en charge notre recherche et a, sous notre direction, rédigé le rapport. Un merci tout spécial à Shirley Waller de la Direction des comités du Sénat et à John Desmarais, greffier du Comité, qui ont établi notre programme de travail.

Le Comité désire exprimer sa gratitude aux nombreux témoins qui ont choisi de comparaître par souci de l'avenir de l'éducation. Il tient également à remercier très sincèrement tous ceux qui lui ont fourni des conseils et des suggestions souvent très utiles.

Au fil des chapitres qui suivent nous examinons certains des problèmes que pose l'enseignement postsecondaire au Canada et qui devront être résolus si notre pays doit atteindre le degré de qualité auquel nous aspirons tous.

Il n'a pas été facile dans ces conditions de s'entendre sur les solutions. Nous courrions le risque d'être médusés par le passé. Nous sommes sérieusement demandés si, compte tenu des antécédents et de l'expérience de chacun d'entre nous, notre contribution serait de quelque utilité pour l'avenir des activités intellectuelles dans notre pays; nous avons craint que les allégeances politiques de longue date ralentissent notre effort, voire l'embourbent. Ce n'est donc pas sans une profonde rupture avec ces points de vue traditionnels que nous avons résolument opté d'envisager l'avenir.

C'est dans ce contexte que s'inscrit tout le dossier du partage des recettes fiscales entre les gouvernements fédéral et provinciaux et postsecondaire au Canada. Le gouvernement du Canada répond actuellement à la demande en ce domaine par un mécanisme de financement en bloc communément appelé « financement des programmes établis » (FPE). Notre Comité a conclu qu'après dix ans de fonctionnement, ce programme est un échec. Le présent rapport étaye cette conclusion et présente des propositions qui tiennent compte des dispositions de la Constitution du Canada.

Nous nous sommes également penchés sur la question de l'excellence dans les universités canadiennes. Un grand nombre des témoins que le Comité a entendus ont parlé du déclin de la qualité de l'enseignement et de la recherche dans nos universités; la médiocrité, nous a-t-on laissé entendre, est devenue la règle. Si la qualité de l'enseignement et de la formation des étudiants de premier cycle n'a pas à être examinée par un comité parlementaire fédéral, il en va autrement de la recherche. On nous a dit que celle-ci manque de fonds et que sa qualité se détériore. Cette tendance, à notre avis, doit être renversée et il nous faut trouver un nouveau mode de financement de la recherche.

Notre ordre de renvoi nous demandait d'examiner les activités du gouvernement canadien ayant trait à son appui financier à l'enseignement postsecondaire et à la formation professionnelle. Dès les toutes premières audiences, nous nous sommes rendu compte de l'impossibilité d'étudier les programmes de formation professionnelle du gouvernement du Canada tout en faisant justice aux programmes de transferts fiscaux pour l'enseignement postsecondaire et aux programmes de recherche des trois conseils subventionnaires. L'étude du dossier des programmes de formation professionnelle fédéraux a donc été reportée à une date ultérieure.

Il convient de dire ici quelques mots sur le Comité des finances nationales et sur les intentions de ses membres. La première responsabilité de ce Comité est de veiller à ce que le gouvernement fédéral dépense les fonds publics de façon plus effective et efficace : plus précisément, nous avons cherché, dans la présente étude, à mieux comprendre le rôle financier du gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement postsecondaire au Canada.

Nous nous comptons très heureux d'avoir un comité dont les membres proviennent d'horizons fort divers. Chacun a pu aborder la question dans sa perspective : universitaires, comptables, fonctionnaires, gens d'affaires, citoyens intéressés, politiciens fédéraux et provinciaux, tous ont assumé leur rôle de parlementaires et ont, sans passion, dit objectivement ce qu'ils pensaient de la question.

Lorsqu'ils ont conçu la Constitution du Canada, les Pères de la Confédération ont confié au gouvernement fédéral les responsabilités qui leur semblaient avoir un caractère national, dynamique et évolutif, laissant aux provinces les responsabilités de nature régionale et statique. Pour permettre au nouveau Dominion de s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles, on lui a donné un pouvoir illimité d'imposition directe et indirecte. Les gouvernements des provinces, pour faire face à leurs obligations, devaient compter sur des transferts financiers du Trésor fédéral, appelés « subventions statutaires », et sur les recettes provenant de l'exploitation de leurs richesses naturelles. En 1907-1908, après l'adhésion des provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan à la Confédération, ces subventions s'élevaient à 9 millions de dollars, en 1985-1986, elles avaient atteint 35,8 millions de dollars.

Aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, les gouvernements des provinces avaient aussi le pouvoir d'imposition directe; mais ce pouvoir ne leur était attribué que pour permettre aux autorités municipales de lever des taxes foncières à des fins municipales; on trouvait alors risible l'idée que les représentants politiques des provinces en viendraient aussi un jour à recourir à l'imposition directe à des fins provinciales. Les Pères de la Confédération ne se sont jamais douté de l'importance que prendrait l'impôt direct, pas plus qu'ils ne pouvaient prévoir que l'enseignement postsecondaire deviendrait une question d'envergure nationale. Les difficultés que pose à l'heure actuelle le financement de cet enseignement découlent directement des décisions de l'époque, qui font aujourd'hui figure de méprises. En vertu de la Constitution, l'enseignement postsecondaire ressortit aux provinces, mais le gouvernement fédéral en finance la majeure partie.

Au tournant du siècle, les gouvernements provinciaux, ayant constaté que les subventions statutaires étaient nettement insuffisantes, avaient déjà massivement recours à diverses formes d'impôt direct. Ainsi, durant la Première Guerre mondiale, le Parlement adoptait une loi temporaire d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, donnant le coup d'envoi à la lutte que les gouvernements fédéral et provinciaux se livreraient désormais pour l'accès au champ d'imposition directe. Durant la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral conclut avec les provinces des accords de loyer d'impôt pour obtenir l'exclusivité de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, et de l'impôt sur les successions. Après la guerre, le gouvernement fédéral a permis, grâce au mécanisme d'abattement, aux gouvernements provinciaux de faire certaines levées d'impôt dans ces domaines; on devait par la suite remplacer cette formule par les accords de « partage des impôts ».

Le Comité recommande également de payer les frais généraux de la recherche médicale assumés par le Conseil de recherches médicales (CRM), mais qu'une formule distincte tienne compte des besoins financiers particuliers à ce type de recherche (p. 112).

Quant aux travaux à forfait exécutés pour le compte des ministères fédéraux, le Comité recommande qu'un autre montant non transférable égal à 65 % des frais salariaux soit ajouté à titre de frais généraux (p. 113).

Pour payer la note des activités essentielles de la recherche, nous recommandons qu'un Conseil des centres de recherche soit formé et qu'il soit indépendant des trois autres conseils tout en étant administré par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (p. 113).

Le Comité propose que 100 millions de dollars de 1986-1987 soient mis de côté annuellement pour ce Conseil; si les premiers résultats sont probants, il faudrait même accroître ce montant. Nous proposons aussi qu'un rapport annuel soit déposé au Parlement sur les activités menées grâce au soutien du Conseil des centres de recherche (p. 113).

Nous proposons que le Fonds canadien de renouveau du corps professoral soit réexaminé au bout de cinq ans afin de s'assurer que le mode de promotion et l'octroi de la permanence ne vont pas à l'encontre de ses objectifs (p. 114).

Le Comité croit qu'il serait souhaitable que le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada fasse éclater ses frontières actuelles, trop étroites, de tribune des ministres provinciaux de l'Éducation pour devenir un organisme d'envergure nationale (p. 115).

Nous en sommes venus à la conclusion que l'appui du gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire par l'entremise du FPE n'a plus sa raison d'être; bien plus, comme ce programme brouille la ligne de partage des responsabilités, il faudrait y mettre fin (p. 116).

Le Comité propose la solution suivante : le gouvernement fédéral devrait mettre fin au volet du FPE touchant l'enseignement postsecondaire et transférer les ressources financières suffisantes aux gouvernements provinciaux. Il suffirait à cette fin de convertir en points d'impôt une partie ou l'ensemble des fonds actuellement transférés aux provinces par péréquation et de les ajouter aux points d'impôt provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés qu'elles reçoivent déjà pour la santé et l'éducation (p. 116).

Le Comité croit que, compte tenu de l'ampleur de la contribution fédérale au Programme canadien de prêts aux étudiants, le Parlement devrait de toute urgence commander une étude sur l'aide canadienne aux étudiants dans le cadre de laquelle les rôles respectifs des deux ordres de gouvernement seraient réévalués (p. 83).

Le Comité est d'avis que le moment est venu de répartir les responsabilités entre les deux ordres de gouvernement dans le secteur de l'enseignement postsecondaire au Canada; la dissolution des obligations respectives des deux ordres de gouvernement est la seule solution possible si nous voulons assurer une gestion efficace et responsable des fonds tout en définissant, une fois pour toutes, à qui il incombe de garantir un enseignement postsecondaire de haute qualité (p. 88).

Nous croyons que la mise à la retraite d'ici à dix ou quinze ans d'une grande proportion des professeurs qui enseignent actuellement dans les universités canadiennes donnera aux universités diverses possibilités: elle leur permettra, premièrement, d'améliorer et de clarifier leurs politiques salariales; deuxièmement, d'établir des procédures plus rigoureuses concernant les décisions relatives aux promotions et à la permanence; et troisièmement, de formuler des règles qui permettront de veiller à ce que les professeurs titulaires ne se soustraient pas à leurs obligations vis-à-vis de l'enseignement et de la recherche, et qui continueront de protéger la liberté d'action et de parole des universitaires (p. 92).

Nous recommandons la création d'un Fonds canadien de renouvellement du corps professoral (p. 94).

L'objectif de ce fonds serait de créer un réservoir de chercheurs et de scientifiques talentueux qui pourraient poursuivre des recherches dans les grands centres universitaires canadiens et à qui l'on pourrait faire appel pour combler les postes vacants de professeurs dans les années 1990 (p. 94).

Chapitre 7 Conclusions

De l'avis du Comité, le FPE est un programme qui n'a pas été conçu en vue d'influer directement sur le système d'enseignement postsecondaire au Canada (p. 109).

Le Comité recommande que les frais généraux de la recherche soient assumés par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) (p. 112).

Le Comité recommande que les ministères prévoient, dans les contrats de recherche qu'ils passent avec les chercheurs, une participation non négociable aux frais généraux s'élevant à un taux de 65 % des coûts de la rémunération (p. 66).

Le Comité recommande que les conseils subventionnaires trouvent des façons de communiquer au public les résultats des travaux qu'ils financent et mettent en place des mécanismes permanents à cette fin (p. 74).

Nous recommandons également la création d'un Conseil des centres de recherche chargé d'accorder des subventions pour financer la totalité des coûts de la recherche fondamentale dans le domaine des sciences naturelles et d'absorber les frais de fonctionnement des centres de recherche dont les programmes sont approuvés. Ces centres seraient situés dans certaines universités canadiennes et seraient en mesure de faire de la recherche de classe internationale. L'argent des subventions proviendrait d'un fonds distinct dont le montant devrait être déduit des budgets actuellement accordés aux conseils subventionnaires. Nous croyons que le choix des centres pouvant bénéficier d'une aide financière ne devrait pas se faire dans le cadre du système de révision habituellement utilisé au Canada (p. 75).

Nous recommandons que le Conseil des centres de recherche soit composé de dix ou douze universitaires et scientifiques de classe internationale, dont trois ou quatre proviendraient de pays étrangers, qui se réuniraient une fois l'an après la période initiale et dont les fonctions administratives seraient assumées par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) (p. 75).

Le Conseil devrait recevoir au moins 100 millions de dollars par année pour une période initiale de dix ans. Son efficacité devrait être réévaluée à la fin de cette période (p. 75).

Chapitre 5 Les thèmes choisis

Quels que soient les coûts ou les avantages de la présence de ces étudiants au Canada, l'imposition de frais de scolarité majorés aux ressortissants étrangers relève des gouvernements provinciaux et des universités, et le gouvernement fédéral devrait se garder d'intervenir dans ce domaine (p. 80).

Le Comité n'est pas convaincu que, dans une perspective nationale, l'imposition de frais de scolarité inégaux soit injustifiée (p. 80).

Le Comité estime que l'accès aux études est tributaire de la manière dont les ressources sont réparties. Il faudrait donc s'assurer d'abord que les adultes, les autochtones, les handicapés et les moins bien nantis aient eux aussi un accès équitable aux études supérieures et que cet accès ne soit pas entravé par les frontières provinciales (p. 48).

Le Comité est d'avis que, pour un étudiant instable ou démotivé, le coût des études est souvent une excuse pour quitter l'école après le cours secondaire (p. 55).

Le Comité croit que, même si les frais de scolarité étaient abolis, cela ne modifierait pas sensiblement le nombre de diplômés du secondaire qui ne se dirigent pas immédiatement vers le collège ou l'université (p. 55).

Ce n'est pas par des programmes fédéraux de transferts massifs, tel le FFE, qu'on rendra les études supérieures accessibles à un plus grand nombre d'étudiants des milieux défavorisés ni qu'on permettra à un plus grand nombre de programmes qui soient davantage axés sur les problèmes relevés (p. 57).

Les programmes d'aide aux étudiants risquent d'avoir très peu d'incidence sur le taux de fréquentation des enfants issus de familles à faible revenu. Pour accroître leur participation, il faudra que les programmes soient conçus de façon à aider ces jeunes beaucoup plus tôt dans leur carrière d'étudiant (p. 57).

Chapitre 4 La recherche et l'excellence

Le Comité est d'avis qu'il faut financer suffisamment les frais généraux et accroître les budgets des conseils subventionnaires en conséquence (p. 64).

Les universités ont un tel besoin des subventions provinciales qu'une hausse des montants accordés par les conseils subventionnaires serait une mesure positive. Nous estimons également que cette mesure est préférable, car les conseils accordent des subventions en fonction de la qualité, critère qui, à notre avis, devrait avoir plus d'importance dans la détermination du financement universitaire global (p. 64).

Selon le Comité, l'étude de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire contribue très utilement au débat sur la façon de déterminer la valeur des frais généraux, et elle pourrait servir à l'établissement d'une formule de financement de ces frais (p. 65).

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Chapitre 2 Le financement des programmes établis

Le Comité n'approuve pas les provinces qui ont réaffecté à d'autres fins les transferts destinés au financement de l'enseignement postsecondaire; et ce, même si elles ont le droit de le faire. Il estime toutefois qu'elles ne devraient pas en être rétroactivement pénalisées (p. 22).

À notre avis, tant que le Parlement autorisera le transfert inconditionnel d'argent aux gouvernements provinciaux et que ces derniers conserveront leur compétence en matière d'enseignement postsecondaire, il ne faudrait pas trop espérer que les parties en viennent à un dialogue constructif (p. 36).

De l'avis du Comité, le financement des programmes établis (FPE) est peut-être un succès en tant que programme fiscal, mais il n'existe aucune façon de mesurer son efficacité à titre de programme destiné à appuyer l'enseignement postsecondaire au Canada (p. 37).

Le Comité estime que le FPE a un effet déstabilisant sur les relations fédérales-provinciales parce qu'il encourage les deux ordres de gouvernement à rejeter constamment l'un sur l'autre la responsabilité du niveau insuffisant de financement pour l'enseignement postsecondaire (p. 38).

La principale erreur du gouvernement fédéral, au moment de la mise en oeuvre du FPE, a peut-être été de croire qu'une seule loi pouvait à la fois assurer l'équilibre financier du pays et la qualité du réseau d'enseignement postsecondaire, tout en tenant compte des limites imposées par la Constitution canadienne (p. 39).

Chapitre 3 L'égalité d'accès à l'enseignement supérieur

Le Comité conclut que l'accessibilité au collège et à l'université ne constitue pas en soi un problème d'envergure nationale (p. 47).

Tableau 3.1	Étudiants inscrits à temps plein au niveau post-secondaire (à l'exclusion des étudiants étrangers) et taux de fréquentation selon le sexe, 1960-1961 à 1985-1986.....	45
Tableau 3.2	Pourcentage des diplômés du cours secondaire qui s'inscrivent directement au niveau postsecondaire selon le sexe, Canada, 1978-1979 à 1985-1986.....	47
Tableau 3.3	Pourcentage des diplômés du cours secondaire qui s'inscrivent directement au niveau postsecondaire selon le sexe, par province, 1979-1980, 1982-1983, 1985-1986.....	51
Tableau 5.1	Frais moyens de scolarité pour les étudiants à plein temps, par province, 1985-1986.....	78
Tableau 5.2	Répartition des professeurs à plein temps dans les universités canadiennes selon leur fonction, pour certaines années, 1965-1966 à 1983-1984.....	89
Tableau 5.3	Répartition des professeurs d'université à plein temps selon l'âge, pour certaines années, 1968-1969 à 1982-1983.....	90

Liste des tableaux

Tableau 2.1	Dépenses de fonctionnement admissibles et contribution fédérale totale aux termes des lois sur les accords fiscaux de 1967 et 1972 entre le gouvernement fédéral et les provinces pour l'ensemble du Canada, 1967-1968 à 1976-1977	14
Tableau 2.2	Transferts fédéraux pour le financement de l'enseignement postsecondaire et des soins de santé aux termes de la formule de financement des programmes établis	20
Tableau 2.3	Transferts fiscaux fédéraux (financement des programmes établis — enseignement postsecondaire) versés aux provinces par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement versées aux universités et aux collèges	21
Tableau 2.4	Rajustements provisoires aux termes des accords sur le financement des programmes établis, 1977-1978 à 1981-1982	24
Tableau 2.5	Transferts fédéraux aux provinces pour le financement de l'enseignement postsecondaire au titre du financement des programmes établis	26
Tableau 2.6	Dédommagement versé aux provinces par le gouvernement fédéral en raison de l'abolition du programme de garantie de recettes, 1977-1978 à 1981-1982	28
Tableau 2.7	Transferts pour le financement de l'enseignement postsecondaire aux termes du financement des programmes établis durant le programme des 6 et 5 %, 1983-1984 à 1984-1985	29
Tableau 2.8	Croissance projetée des transferts pour le financement des programmes établis aux termes du projet de loi C-96, 1986-1987 à 1990-1991	31

66	La détérioration de la qualité de la recherche.....	
73	Conclusions	
77	Chapitre 5 Les thèmes choisis	
77	Introduction.....	
77	Les étudiants étrangers	
81	L'aide financière aux étudiants	
84	L'obligation de rendre compte.....	
88	Le renouvellement du corps enseignant	
95	Conclusions	
97	Chapitre 6 Les conclusions de quelques rapports récents sur l'enseignement postsecondaire	
97	Introduction.....	
97	Le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques	
98	Le rapport de la commission Bovey	
99	Le rapport Johnson.....	
99	La Loi sur le financement de l'enseignement postsecondaire proposée par l'Association canadienne des professeurs d'université.....	
102	Le rapport de la commission Macdonald	
103	Le rapport du Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes.....	
104	Conclusions	
107	Chapitre 7 Conclusions	
107	Introduction.....	
108	Les questions essentielles	
108	1. L'accessibilité.....	
108	2. L'obligation de rendre compte et les dispositions législatives touchant le financement des programmes établis.....	
112	3. L'excellence dans la recherche	
114	4. L'aide financière aux étudiants	
115	5. Les responsabilités provinciales	
115	La formule d'ensemble.....	
119	Annexe Témoins ayant comparu devant le Comité	

Table des matières

Liste des tableaux.....	vii
Sommaire des conclusions et des recommandations.....	ix
Avant-propos.....	xiv
Acronymes.....	xvii
Etudes citées dans ce rapport.....	xix
Chapitre 1 Un aperçu historique.....	1
Chapitre 2 Le financement des programmes établis.....	13
Introduction.....	13
Les négociations des accords sur le financement des programmes établis.....	16
Le financement des programmes établis en 1977.....	18
Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1982.....	22
Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1984.....	29
Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1986.....	30
Les consultations fédérales-provinciales.....	32
Une évaluation du financement des programmes établis.....	36
Chapitre 3 L'égalité d'accès à l'enseignement supérieur.....	41
Introduction.....	41
Le degré de participation.....	45
La dimension provinciale.....	49
L'accessibilité des personnes à faible revenu.....	50
Conclusions.....	56
Chapitre 4 La recherche et l'excellence.....	59
Introduction.....	59
Le sous-financement de la recherche.....	60

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES**

(en date du 16 décembre 1986)

Président : l'honorable Fernand-E. Leblanc
Vice-président : l'honorable William M. Kelly
et
Les honorables sénateurs :

*Allan J. MacEachen ou Royce Frith	R.J. Balfour
Lorna Marsden	Michel Cogger
*Lowell Murray ou C. William Doody	Anne C. Cools
Jean-Maurice Simard	Louis de G. Giguère
John B. Stewart	Stanley Haidasz
	Henry D. Hicks

*** Membre d'office**

Note : Les honorables sénateurs Bosa, Corbin, Davey, De Bané, Doody, Flynn, Kenny, Kirby, Le Moyne, MacDonald (Halifax), Macquarrie, Marshall, Murray, Pitfield, *Roblin, Sherwood, Sinclair, Steuart (Prince Albert-Duck Lake) et Turner ont également siégé durant les première et deuxième sessions de la trente-troisième législature.

Ordre de renvoi

Le jeudi 26 septembre 1985, le Sénat adopte la motion proposant :

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à faire étude et rapport des activités du gouvernement canadien ayant trait à son appui financier à l'enseignement postsecondaire et à la formation professionnelle; et

Que le Comité soit autorisé à recruter le personnel professionnel, les employés de bureau et autres dont il aurait besoin pour effectuer ladite étude.

© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1987

N° de cat. YC13-332/1-01

ISBN 0-662-55086-2

1129



Rapport du

Comité sénatorial permanent des

finances nationales

LA POLITIQUE FÉDÉRALE EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

Président

L'honorable Fernand-E. Leblanc

Vice-président

L'honorable William M. Kelly

Deuxième session

Trente-troisième législature

Mars 1987

